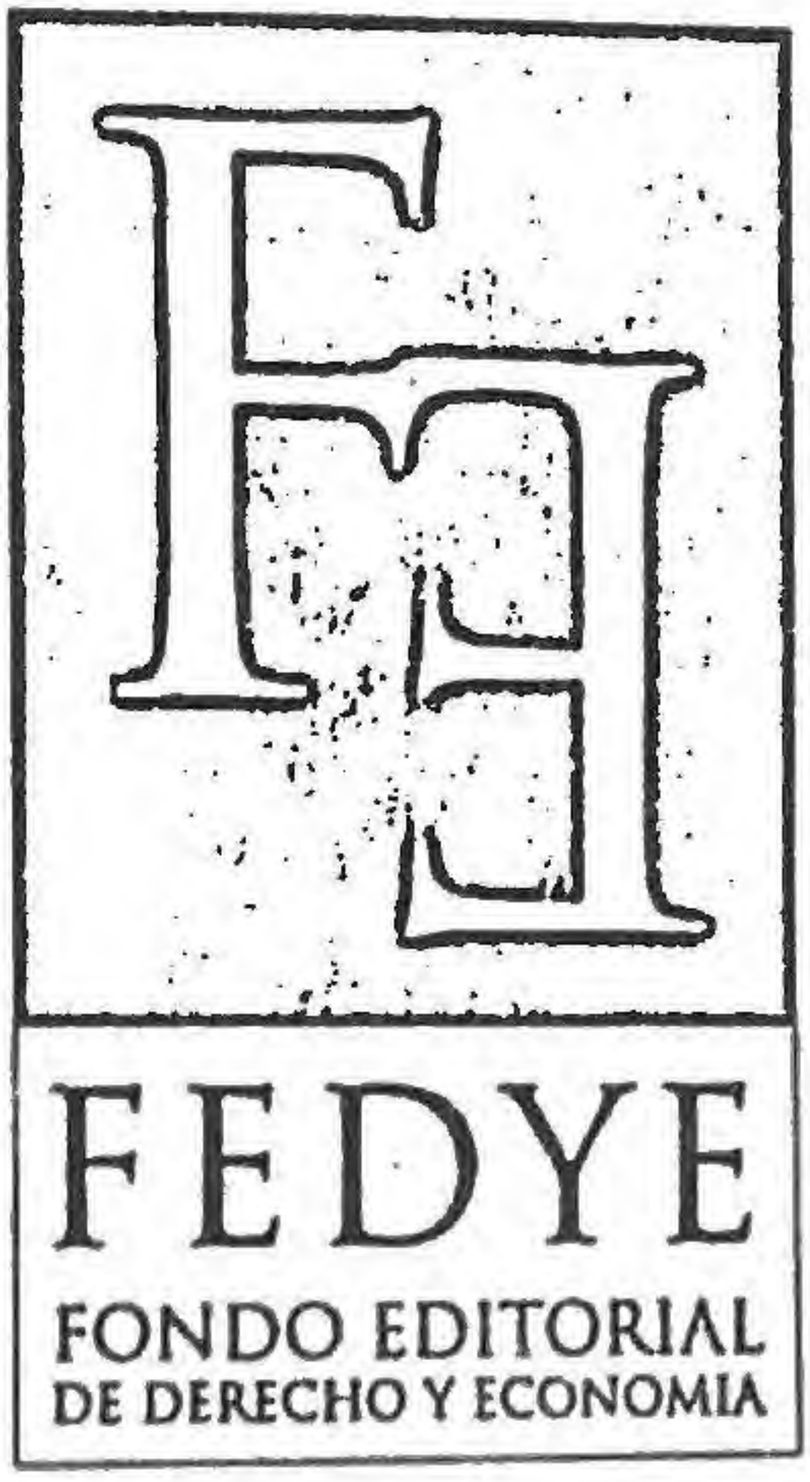
Juan Carlos de Pablo

La Economía Argentina en la Segunda Mitad del Siglo XX

Tomo I

LA


FEDYE
FONDO EDITORIAL
DE DERECHO Y ECONOMIA

La Economía Argentina

en la segunda mitad del siglo XX

Tomo I

La Economía Argentina

en la segunda mitad del siglo XX

Tomo I

Juan Carlos de Pablo

LA LEY

338.22
DeP
De Pablo, Juan Carlos
Le Economía Argentina en la segunda mitad del siglo XX.- (Tomo I)1ra. ed.- Buenos Aires: La Ley, 2005
XLII, 1094 p. 25x17 cm
ISBN Obra completa: 987-03-0618-7
ISBN: Tomo I: 987-03-0620-9
Política económica general

1ª Edición 2005, 1ª Reimpresión 2005

Copyright © 2005 by La Ley S.A.E. e I.
Tucumán 1471 (C1050AAC) Buenos Aires
Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723
Impreso en la Argentina

Printed in Argentina

Todos los derechos reservados
Ninguna parte de esta obra puede ser reproducida
o transmitida en cualquier forma o por cualquier medio
electrónico o mecánico, incluyendo fotocopiado, grabación
o cualquier otro sistema de archivo y recuperación
de información, sin el previo permiso por escrito del Editor.

All rights reserved
No part of this work may be reproduced or transmitted
in any form or by any means,
electronic or mechanical, including photocopying and recording
or by any information storage or retrieval system,
without permission in writing from the publisher.

Tirada: 1.000 ejemplares

ISBN Obra completa: 987-03-0618-7
ISBN: Tomo I: 987-03-0620-9

A Carlos Federico Díaz Alejandro, "argentino honoris causa".

A todos los protagonistas de esta obra que intentaron solucionar problemas, y en particular a mis héroes, aquellos que en medio de la incomprensión general, intentaron —con suerte diversa— solucionar problemas que ellos no habían creado.

Agradecimientos

Trabajé solo, no exclusivamente en el sentido de ser el único redactor, sino que también fuí personalmente a consultar la legislación, los diarios, incorporar las estadísticas a mi banco de datos, etc. Además de lo cual esta obra, por decirlo de alguna manera, fue financiada exclusivamente por la "Fundación Juan Carlos de Pablo".

No obstante lo cual, durante su gestación interactué con una gran cantidad de personas, y algunas instituciones, a las cuales les debo mucho. De ahí los siguientes sinceros agradecimientos, ordenados alfabéticamente (cuando un apellido aparece seguido por el signo "*", o por el "**", eso quiere decir que su ayuda fue particularmente significativa).

Estoy agradecido, por las *conversaciones* mantenidas, a Roberto Teodoro Alemann, Nicolás Babini, Antonio Cafiero, José María Castiñeiras de Dios*, Aldo Ferrer, Enrique Folcini, Rogelio Frigerio, Hugo Gambini*, Carlos García Tudero, Enrique García Vázquez, Egidio Iannella, Guillermo Walter Klein (h.), Adalbert Krieger Vasena, Fernando Martín Lobo, Rodolfo Pastor Martínez, Emilio Perina (seudónimo de Moisés Konstantinovsky), Mario Luis Piñeiro, Jorge San Martín, Esteban Tacaks y Jorge Wehbe.

Estoy agradecido, por las *consultas* que evacuaron, y por el *material* que facilitaron, a José Luis Blanco, Martín Brie, Julio Burdman, Alejandra Burgos, Severo Cáceres Cano, Edgardo Hugo Cardone, Javier Cardozo, Arturo Cerdá, Roberto Cortés Conde*, Néstor Cruces, Andrés Oscar Covas, Jorge De Gregorio, Alberto de las Carreras, Adolfo César Diz, Carlos Echezarreta, Marta Fraga*, Rosendo Fraga*, Hugo Gambini*, Juan Rubén García, Carlos García Tudero, Néstor Grancelli Cha, Marta Gutiérrez*, Alberto Ibáñez, Silvia Lara, Adalbert Krieger Vasena, Juan José Lauro*, Roberto Maffi, Raúl Marsó, Juan Carlos Mazzini, Rubén Oscar Moro, Carlos Reymundo Roberts, Carlos A. Rodríguez (Shell), Catalina Smulovitz, Alberto Joaquín Ugalde, Antonio Valiño*, Silvina Vatnick, Ludovico Videla, Eduardo A. Zimmermann y Guillermo Zoccali.

Estoy agradecido, por los *comentarios* a la versión preliminar de la primera parte de la obra, a Roberto Teodoro Alemann*, Aldo Antonio Arnaudo*, Nicolás Babini*, Habib Basbus**, Elbio Baldinelli, Reynaldo Benito Antonio Bignone*, Antonio Cafiero*, Domingo Nicolás Catena, Alejandro Chapto, Julio César Cueto Rúa, Raúl Ernesto Cuello*, José María Dagnino Pastore, Daniel Yves Della Costa*, Ana María de Pablo, Adolfo César Diz*, Enrique Folci-

ni*, Eduardo Luis Fracchia*, Rosendo Fraga*, Jorge Galmes**, Rafael Matías Garber*, Antonio Erman González*, Néstor Grancelli Cha*, Albino Gómez*, Carolina María Gutiérrez*, Ricardo Gutiérrez*, Egidio Iannella*, José Carlos Jaime*, Adalbert Krieger Vasena**, Pablo Andrés Lara**, Pedro Lara, Carlos Leyba*, Hernán Pablo Llosas*, Alfonso José Martínez*, José Alfredo Martínez de Hoz, Miguel Ignacio Morena**, Rubén Oscar Moro*, Alfredo Martín Navarro*, Julio Hipólito Guillermo Olivera, Luis María Otero Monsegur, Horacio Jorge Piacentini*, Néstor Mario Rapanelli*, Armando Paulino Ribas*, Jesús Rodríguez*, Manuel Sacerdote, Carlos Eduardo Sánchez**, Walter Erwin Schulthess*, Lorenzo Juan Sigaut*, Juan Sommer*, Alberto Trajtenberg*, Alberto Joaquín Ugalde, Jorge Rafael Videla*, Ludovico Videla*, Jorge Wehbe y Eduardo Zalduendo*.

Estoy agradecido, por las *sugerencias* "ex ante" a la segunda parte de la obra (respuesta a mi carta solicitando "ayuda"), a Jorge Avila, Ricardo Bara**, Severo Cáceres Cano, Adolfo César Diz, Rosendo Fraga, Ernesto Gaba, Valeriano F. García, Alberto Grimoldi, Jorge Katz, Hernán Llosas, Mario Teodoro Marzana, Carola Pessino, Pedro Pou, Manuel Sacerdote, Alcides Saldivia, Carlos Eduardo Sánchez y Rodolfo Santángelo; y por las sugerencias "ex post", a Jorge De Gregorio y Jorge Galmes. Una versión preliminar del capítulo 2 fue presentada en la UCEMA, donde recogí valiosos comentarios de Adrián Guissarri y Jorge Streb. No siempre pude incorporar al texto las sugerencias, porque algunas —aunque relevantes— exceden a esta obra.

Estoy agradecido, en el *plano operativo*, a Gabriela Inés de Pablo* y Pedro Lara**.

Estoy agradecido, en el plano *institucional* (y particularmente a las personas que allí trabajan), a las bibliotecas, archivos y banco de datos, de las siguientes instituciones: Academia Nacional de Ciencias Económicas, Banco Central de la República Argentina, Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, El Cronista, Estudio De Diego, Estudio Melconián y Santángelo, Estudio Trajtenberg, FIEL, Instituto Torcuato Di Tella, La Nación, Ministerio de Economía de la Nación y Universidad de San Andrés.

INTRODUCCIÓN

Si es cierto que Raúl Ricardo Alfonsín inauguró el 10 de diciembre de 1983 un *régimen democrático*, luego de más de 5 décadas de inestabilidad institucional; y si es cierto que Carlos Saúl Menem a mediados de 1989 comenzó a *desandar el rumbo económico* adoptado luego de la Segunda Guerra Mundial; entonces luce razonable abordar la historia política "contemporánea" de Argentina desde 1930 en adelante y la correspondiente historia económica desde mediados de la década de 1940 en adelante. Esta obra se ocupa de esto último.

Los intensos y frustrantes 30 años de la historia económica argentina que van de Arturo Frondizi a Alfonsín fueron analizados por de Pablo y Martínez (1989), entre 1986 y 1989, para el Banco Mundial (esfuerzo que otros economistas hicieron simultáneamente en otros 17 países en vías de desarrollo) (1). A raíz de lo cual surgió un volumen en inglés... para extranjeros.

Mejor que una simple traducción, para uso en nuestro país, me pareció más adecuado realizar un trabajo más elaborado, que al tiempo que ampliara en 20 años el período analizado (en un siglo, incluyendo el capítulo introductorio), sintetizara descripciones muy conocidas por el público argentino, y ahondara en explicaciones y análisis importantes para nosotros, de poco interés para extranjeros. La que el lector tiene en sus manos, entonces, es una versión que cuenta y analiza la *misma* historia, pero de manera mucho más rica que la versión que le dio origen (2).

. . .

¿Por qué una obra más, referida a la historia económica contemporánea? Precisamente porque no se trata de una obra "más". Fiel a una metodología

---

(1) La síntesis de los hallazgos fue publicada en Little, Cooper, Corden y Rajapatirana (1993).

(2) Otra diferencia importante es que la presente versión recoge mejor que la anterior, la riquísima literatura existente. Me ocurrió lo que PAUL ANTHONY SAMUELSON refiere que le pasó a EINSTEIN con NEWTON, que aquel superó a éste, pero —entre otras cosas—, "porque encontró fuertes hombros sobre los cuales encaramarse".

Algunos lectores encontrarán exasperante el texto, por la inclusión de "demasiadas citas". Ocurre que soy un obsesivo al respecto: si lo aprendí de otro, no tengo por qué apropiármelo. Las referencias bibliográficas no se refieren al material consultado, sino al efectivamente utilizado en la versión preliminar (si —poco probable— eliminé algún material en la versión final, no lo borré del listado porque puede haber sido citado en otro lugar de la obra; y verificar esto último es materialmente imposible). ¿Es mucho pedir que quienes utilicen material de esta obra en sus trabajos, tengan la decencia de citarlo?

que apliqué sistemáticamente a lo largo de un cuarto de siglo, la obra está dividida en 2 partes fundamentales: una descripción de los hechos, seguida de algunas reflexiones. La descripción sigue un esquema básico de "desafío y respuesta" (desafío propuesto por eventos que las autoridades de turno califican como problemas, lo cual luego de una explicación causal genera la correspondiente respuesta).

Hasta aquí no hay ninguna novedad. Ahora bien, la dimensión misma de la obra sugiere que se trata de una distinta a las demás. La descripción de lo que ocurrió entre mediados de 1943 y mediados de 1996, así como su análisis inmediato, generó más de 1.500 páginas a espacio simple, donde se citan más de 7.000 piezas de legislación (leyes, decretos, resoluciones, comunicaciones, etc.), más de 1.000 personas y —sólo en la porción descriptiva— más de 1.300 referencias bibliográficas.

El enfoque también es diferente, en alguna medida complementario del utilizado en la literatura existente. Me propuse, a través de una narración detallada, que el lector pudiera recrear en su mente, el *proceso* decisorio dentro del cual se imaginó, diseñó e implementó la política económica; también me propuse que cada gestión económica estuviera enmarcada en su correspondiente escenario internacional y contexto político, 2 exogeneidades que ningún análisis válido puede ignorar. Intenté que el lector "viera" (imaginara en su mente la escena) a Federico Pinedo enfrentando una crisis económica con vacío político, a Juan Vital Sourrouillle diseñando e implementando el Plan Austral, y a José Luis Machinea teniendo que bajar la cortina de la ventanilla del Banco Central que vendía dólares a comienzos de febrero de 1989. Porque estoy convencido que sólo desde este enfoque se aprende a entender la política económica, y por consiguiente se la puede mejorar en el futuro; y para esto se necesitan (yo escribir, usted leer) muchas páginas (el lector, aún el lector interesado, encontrará muy tediosa la lectura de algunas porciones de la obra. No lo hice a propósito, pero tampoco hice nada por disimular el problema, porque es la mejor manera de trasmitir la "atmósfera" de la situación que se quiere analizar. Si a usted lo exaspera la lectura de las disposiciones adoptadas, simplemente piense lo que habrá significado tener que depender de ellas) (3).

Algunos lectores también encontrarán exasperante que aparezcan tantas fechas completas (día/mes/año), o tantos nombres completos junto a los correspondientes apellidos. Con respecto a lo primero, y aún a riesgo de abusar, se trata de una reacción frente al hecho de que, con frecuencia, me costó averiguar a qué año correspondía una fecha citada parcialmente, en un texto relevante. Con respecto a lo segundo, y más allá de una cuestión de gustos, es indispensable citar los nombres completos, junto al apellido, en una obra donde aparecen más de un ABAL MEDINA, ACEVEDO, AGUIRRE, ALEMANN, ALLENDE, ALSINA, ALSOGARAY, ALTAIR, ANAYA, AVELLANEDA, etc.

La obra también se nutrió de testimonios de protagonistas o testigos, así como de sugerencias de analistas, surgidos de conversaciones o comentarios escritos, referidos a la versión preliminar. El lector los identificará porque a continuación de la cita aparece el correspondiente apellido, pero sin fecha.

(3) Porque hice un gran esfuerzo de empatía, tratando de entender cada episodio desde el punto de vista de quien tuvo que tomar las decisiones, el relato puede lucir más "oficialista" que el que surgiría desde una postura "marciana".

El enfoque también es diferente porque al ocuparse integralmente de medio siglo, no selecciona algunos "casos" sino que le presta atención a todo lo que ocurrió durante el período. Esto es particularmente importante porque, desde el punto de vista decisorio, los períodos menos estudiados (ejemplo: las transiciones) también son muy importantes.

Esta no es una obra para leer "de punta a punta", y menos en el caso de una persona joven. Pero resulta de particular importancia cuando el lector tiene poca edad, y también tendrá (espero) importancia creciente a medida que pase el tiempo. Para mis juveniles 60 años, es cosa normal hablar de los contratos petroleros de Rogelio Frigerio, la devaluación compensada de Adalbert Krieger Vasena, o la tablita cambiaria de José Alfredo Martínez de Hoz; pero ninguno de los alumnos que en 2003 tuve en la UDESA y la UCEMA habían nacido cuando ocurrieron estos hechos; y también ellos tienen que poder recrearlos en su mente, como yo me pude figurar cómo Federico Pinedo y Raúl Prebisch fueron enfrentando las consecuencias de la Gran Depresión de 1930, mientras ésta se iba "desplegando", gracias a la descripción que hiciera este último (Prebisch, 1944, reproducido en Prebisch, 1993; y Prebisch en Magariños, 1991).

En la parte final incluyo mi interpretación y reflexiones surgidas del referido esfuerzo. Deliberadamente lo publico aparte, para que no esté de acuerdo con mi interpretación, simplemente la tira y escribe la que le parece correcta. *Pero sin tener que volver a transitar los caminos que recorrí*, en el plano de los hechos (4).

...

Cuando se escribe sobre la caída del Imperio Romano, el cruce de los Andes o la Revolución de 1890, las fuentes informativas son escritos. Cuando se escribe sobre la historia reciente, además de las fuentes tradicionales están los testimonios orales, pero además las simpatías y las antipatías, las amistades y las enemistades, y cómo le fue económicamente a quien escribe, durante el período en consideración. Por eso de inmediato explicitaré mis subjetivismos, recomendándole lo mismo a los otros autores que se dedican a ocuparse de períodos tan recientes.

La descripción que sigue está teñida por el hecho de que en mi corazón ocupan un lugar destacado quienes intentan enfrentar las dificultades generadas por ellos mismos, y con más razón las heredadas. Desde Martínez de Hoz inclusive en adelante, tuve contacto con todos los ministros de economía mientras se hallaban en el cargo, con todos ellos continuó la relación profesional y de amistad, y con otros que habían actuado antes la desarrollé con posterioridad; hechos que espero no hayan afectado la "profesionalidad" de la obra.

Terminada la versión preliminar de cada capítulo, circulé alrededor de una docena de ejemplares entre protagonistas y autores más citados. Si aprendí

(4) Por razones operativas, en la porción de la obra dedicada a mis reflexiones, las referencias bibliográficas se publican al final de cada capítulo.

muchísimo durante la confección de la versión preliminar ("sabés todo", me decían mientras la escribía, ignorando que por más que uno haya vivido buena parte del período, y por más que lo haya tenido que analizar cotidianamente, se aprende mucho buceando el material de manera sistemática, trabajando sobre los originales, etc.), también aprendí muchísimo en las conversaciones que mantuve a raíz de ella. No dejar dichas conversaciones para el final me permitió beneficiarme con los comentarios de protagonistas que fallecieron, como Enrique García Vázquez, Egidio Iannella, Krieger Vasena y Jorge H. Wehbe.

Este libro es producto de haber dedicado a su factura una parte sustancial de mi tiempo libre a partir de 1995. Pero el esfuerzo que en esta introducción vale la pena destacar fue el *anímico*, al obligarme a volver a describir y analizar una realidad que nos afectó profundamente, mientras al escribir gozaba de una estabilidad con reactivación al comienzo, y una crisis que nos sorprendió día a día al final. Mi motivación principal fue la siguiente: soy suficientemente viejo como para saber que *nunca hay que decir nunca*, porque la historia enseña que el ciclo es más frecuente que "el antes y el después". Por eso, al tiempo que aspiro a que Argentina no vuelva a la realidad económica que imperó en nuestro país durante el período bajo análisis, con la obra busco que si tiene que regresar, lo haga lo más tarde posible; para lo cual cuento en detalle lo que ocurrió, para darle elementos de juicio a quienes busquen en el futuro resistir las tentaciones que se plantearán cuando dentro de algunos años o décadas se busquen soluciones a los problemas que entonces habrán de existir, y se sueñe con la factibilidad de lo que, durante casi medio siglo, en Argentina probó que no solamente no solucionó problemas sino que agigantó los que existían y creó nuevos (5).

La obra que con Alfonso José Martínez escribí para el Banco Mundial fue dedicada a Carlos Federico Díaz Alejandro, "argentino honoris causa". Es que este cubano, que se desarrollara profesionalmente en Estados Unidos, y que por desgracia falleció de manera prematura, fue pionero en esfuerzos como el que se intenta en este libro, tanto en su tesis doctoral preparada para el MIT, como en el libro que, en base al material que halló pero no utilizó en su tesis, así como en investigaciones posteriores, preparara sobre la historia económica de nuestro país (Díaz Alejandro, 1965 y 1970). Junto a lo cual esta versión la dedico a todos los protagonistas de esta obra que intentaron solucionar problemas, y en particular a mis héroes, aquellos que en medio de la incomprensión general, intentaron —con suerte diversa— solucionar problemas que ellos no habían creado.

Buenos Aires, enero de 2005.

J. C. de Pablo

---

(5) "La historia económica de Argentina desde 1930, pero particularmente desde 1943, debería ser lectura obligatoria en las oficinas de planeamiento de los países que comienzan su industrialización", recomienda DÍAZ ALEJANDRO (1970). Espero que también sea leída por nuestros jóvenes, y no precisamente como una novela de ciencia ficción.

Abreviaturas

$	*Peso*
$a	*Peso argentino*
$f	*Peso fuerte*
$ley	*Peso ley 18.188*
$mn	*Peso moneda nacional*
$us	*Dólar de Estados Unidos*
A	*Austral*
AA	*Aerolíneas Argentinas*
AAA	*Alianza Anticomunista Argentina*
ABUELAS	*Abuelas de Plaza de Mayo*
ADEBA	*Asociación de Bancos Argentinos*
AEC	*Arancel Externo Común*
AFA	*Asociación del Fútbol Argentino*
AFJP	*Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones*
ALA	*Aerotransportes Litoral Argentino*
ALADI	*Asociación Latinoamericana de Integración*
ALALC	*Asociación Latinoamericana de Libre Comercio*
ALCA	*Acuerdo de Libre Comercio Americano*
AMIA	*Asociación Mutual Israelita Argentina*
AMPO	*Aporte Medio Previsional Obligatorio*
ANA	*Administración Nacional de Aduanas*
ANSES	*Administración Nacional de la Seguridad Social*
ANSSAL	*Administración Nacional del Seguro de Salud*
AOT	*Asociación Obrera Textil*
APEGE	*Asamblea Permanente de Entidades Gremiales Empresarias*
ART	*Administradora de Riesgos del Trabajo*
ATC	*Argentina Televisora Color*
ATE	*Asociación de Trabajadores del Estado*
AyEE	*Agua y Energía Eléctrica*
BAGON	*Bono en Australes del Gobierno Nacional*
BANADE	*Banco Nacional de Desarrollo*
BAPRO	*Banco de la Provincia de Buenos Aires*
BARRA	*Bono Ajustable de Renta Real Asegurada*
BB	*Bunge y Born*
BCIA	*Banco de Crédito Industrial Argentino*
BCRA	*Banco Central de la República Argentina*
BHN	*Banco Hipotecario Nacional*
BIC	*Bono de Consolidación y Crecimiento*

BICE	*Banco de Inversión y Comercio Exterior*
BID	*Banco Interamericano de Desarrollo*
BIR	*Banco de Intercambio Regional*
BIRA	*Banco Industrial de la República Argentina*
BIRF	*Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento*
BIS	*Banco de Acuerdos Internacionales (de Basilea)*
BM	*Banco Mundial (ex BIRF)*
BN	*Banco Nacional*
BNA	*Banco de la Nación Argentina*
BND	*Banco Nacional de Desarrollo*
BOCEP	*Bono para Creación de Empleo en Sectores Privados Provinciales*
BOCON	*Bono de Consolidación*
BOCREX	*Bono de crédito*
BOFE	*Bono Federal*
BONEX	*Bono Externo*
BONIVA	*Bono Nacional de Interés Variable*
BONOD	*Bono Nominativo en Dólares Estadounidenses*
BPBA	*Banco de la Provincia de Buenos Aires*
CAC(om)	*Cámara Argentina de Comercio*
CAC(on)	*Cámara Argentina de la Construcción*
CADE	*Compañía Argentina de Electricidad*
CADIPSA	*Compañía Argentina para el Desarrollo de la Industria del Petróleo y Minerales*
CAL	*Comisión de Asesoramiento Legislativo*
CAME	*Coordinadora de Actividades Mercantiles y Empresariales*
CAMEL	*Capital, assets, management, earnings, liquidity*
CAMMESA	*Compañía Administradora Mercado Mayorista Eléctrico S.A.*
CAP	*Corporación Argentina de Productores de Carnes*
CARBAP	*Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa*
CAS	*Cámara Argentina de Supermercados*
CAT	*Compañía Argentina de Teléfonos*
CATE	*Compañía Alemana Transatlántica de Electricidad*
CB	*Conurbano Bonaerense*
CDD	*Costo Doméstico de la Divisa*
CdeA	*Cámara de Alquileres*
CECA	*Comunidad Europea del Carbón y del Acero*
CEE	*Comunidad Económica Europea*
CEMLA	*Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos*
CEN	*Corporación de Empresas Nacionales*
CEPA	*Cámara de Empresas Procesadoras Avícolas*
CEPAL	*Comisión Económica para América Latina*
CEPRA	*Comité Ejecutivo Plan de Racionalización y Austeridad*
CGE	*Confederación General Económica*
CGT	*Confederación General del Trabajo*
CHADE	*Compañía Hispano Argentina de Electricidad*
CHADOPYF	*Compañía Hispano Americana de Obras Públicas y Finanzas*
CIADE	*Compañía Italo Argentina de Electricidad*
CIDES	*Certificados de Inversión para el Desarrollo*

CIDH	*Comisión Interamericana de Derechos Humanos*
CIF	*Cost, insurance and freight (costo, seguro y flete)*
CINA	*Confederación Industrial Argentina*
CNAP	*Caja Nacional de Ahorro Postal*
CNAS	*Caja Nacional de Ahorro y Seguros*
CNP	*Consejo Nacional de Posguerra*
CNT	*Comisión Nacional de Telecomunicaciones*
CODEX	*Conversión de deuda externa (programa de)*
COFAPyS	*Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento*
CONADE	*Consejo Nacional de Desarrollo*
CONADEP	*Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas*
CONEA	*Comisión Nacional de Energía Atómica*
CONICET	*Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas*
CONINAGRO	*Confederación Intercooperativa Agropecuaria*
CONINTES	*Conmoción Interior del Estado (plan de)*
CRA	*Confederaciones Rurales Argentinas*
CRM	*Cuenta Regulación Monetaria*
CSJ	*Corte Suprema de Justicia*
CTERA	*Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina*
CUIL	*Código Unico de Identificación Laboral*
CUIT	*Código Unico de Identificación Tributaria*
CUSS	*Contribución Unica a la Seguridad Social*
DAIA	*Delegación de Asociaciones Israelitas Argentinas*
DEG	*Derecho Especial de Giro*
DGI	*Dirección General Impositiva*
DINIE	*Dirección Nacional de Industrias del Estado*
DINFIA	*Dirección Nacional de Fabricaciones e Investigaciones Aeronáuticas*
DIPA	*Dirección de Investigaciones Políticas Antidemocráticas*
DJNI	*Declaración Jurada de Necesidades de Importación*
Dm	*Marco alemán*
DNA	*Dirección Nacional de Aduanas*
DNPS	*Dirección Nacional de Previsión Social*
DNPyA	*Dirección Nacional de Precios y Abastecimiento*
DNRP	*Dirección Nacional de Recaudación Previsional*
DNT	*Departamento Nacional de Trabajo*
DNV	*Dirección Nacional de Vialidad*
ECA	*Administración para la Cooperación Económica*
EDELAP	*Empresa Distribuidora La Plata*
EDENOR	*Empresa Distribuidora Norte*
EDESUR	*Empresa Distribuidora Sur*
ELMA	*Empresa Líneas Marítimas Argentinas*
EMS	*Sistema Monetario Europeo*
EMTA	*Empresa Mixta Telefónica Argentina*
ENARGAS	*Ente Nacional Regulador del Gas*
ENCOTEL	*Empresa Nacional de Correos y Telégrafos*
ENCOTESA	*Empresa Nacional de Correos y Telégrafos SA*
ENI	*Ente Nazionale Idrocarburi*

ENDE	*Empresa Nacional de Energía*
ENRE	*Ente Nacional Regulador de la Energía*
ENT	*Empresa Nacional de Transporte*
ENTEL	*Empresa Nacional de Telecomunicaciones*
EPH	*Encuesta Permanente de Hogares*
ERP	*Ejército Revolucionario del Pueblo*
ERP	*Programa de Recuperación Europea (plan Marshall)*
ET	*Empresa Transnacional*
ETOSS	*Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios*
EXIMBANK	*Banco de exportación e importación de Estados Unidos*
FAMA	*Flota Aérea Mercante Argentina*
FAO	*Oficina de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura*
FAR	*Fuerzas Armadas Revolucionarias*
FED	*Sistema de la Reserva Federal*
FEMESA	*Ferrocarriles Metropolitanos SA*
FEP	*Fundación Eva Perón*
FFAA	*Fuerzas Armadas*
FFCC	*Ferrocarriles Argentinos*
FIC	*Falkland Islands Company*
FIEL	*Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas*
FIT	*Fondo de Integración Territorial*
FM	*Dirección General de Fabricaciones Militares*
FMI	*Fondo Monetario Internacional*
FOB	*Free on board (libre a bordo)*
FONAVI	*Fondo Nacional de la Vivienda*
FREJULI	*Frente Justicialista de Libertación*
FREPASO	*Frente País Solidario*
FS	*Franco Suizo*
G10	*Grupo de 10 economías industrializadas, dentro del FMI*
G24	*Grupo de 24 economías en vías de desarrollo, dentro del FMI*
G7	*Grupo de las 7 mayores economías del mundo*
GATT	*Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio*
GOU	*Grupo de Oficiales Unidos*
HIDRONOR	*Hidroeléctrica Norpatagónica*
HIPASAM	*Hierro Patagónico de Sierra Grande Sociedad Anónima Minera*
IAME	*Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado*
IAPI	*Instituto Argentino de Promoción del Intercambio*
IDEC	*Instituto de Estudios Contemporáneos*
IEP	*Instrumento de endeudamiento público*
IEPE	*Impuesto al excedente primario de las empresas*
IKA	*Industrias Kaiser Argentina*
ILP	*Incapacidad laboral permanente*
ILT	*Incapacidad laboral temporaria*
INAP	*Instituto Nacional de Administración Pública*
INDEC	*Instituto Nacional de Estadística y Censos*
INDER	*Instituto Nacional de Reaseguros*
INPS	*Instituto Nacional de Previsión Social*
INSSJyP	*Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados*

INTA	*Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria*
INTI	*Instituto Nacional de Tecnología Industrial*
INV	*Instituto Nacional de Vitivinicultura*
ISAP	*Instituto Superior de Administración Pública*
ISEG	*Instituto Superior de los Economistas de Gobierno*
ISEN	*Instituto del Servicio Exterior de la Nación*
ISSB	*Instituto de Servicios Sociales Bancarios*
ISSJyP	*Instituto de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados*
ITALO	*Compañía Italo Argentina de Electricidad*
IVA	*Impuesto al valor agregado*
JNC	*Junta Nacional de Carnes*
JNG	*Junta Nacional de Granos*
JP	*Juventud Peronista*
JRG	*Junta Reguladora de Granos*
L	*Libra esterlina*
LEDOL	*Letra del Banco Central en dólares estadounidenses*
LETRAS	*Letra de Tesorería*
LRT	*Ley de Riesgos del Trabajo*
M	*Millones*
M1	*Billetes, monedas y depósitos a la vista*
M2	*Billetes, monedas y todo tipo de depósitos*
MADRES	*Madres de Plaza de Mayo*
MANLIBA	*Mantenga Limpia Buenos Aires*
MCE	*Mercado Común Europeo*
mE	*Ministerio de Economía*
mEHF	*Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas*
MEI	*Mancomunidad de Estados Independientes*
MERCOSUR	*Mercado Común del Sur*
MID	*Movimiento de Integración y Desarrollo*
MM	*Miles de millones*
mT	*Ministerio de Trabajo*
MTA	*Movimiento de Trabajadores de Argentina*
mTSS	*Ministerio de Trabajo y Seguridad Social*
MUCS	*Movimiento de Unidad y Coordinación Sindical*
NAB	*Nomenclatura Arancelaria de Bruselas*
NADE	*Nomenclatura Arancelaria y Derechos de Exportación*
NADI	*Nomenclatura Arancelaria y Derechos de Importación*
NAFTA	*Tratado de Libre Comercio de América del Norte*
NCE	*Nomenclatura de Comercio Exterior*
NCM	*Nomenclatura Común del Mercosur*
NEA	*Nor Este Argentino (Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa y Misiones)*
NOA	*Nor Oeste Argentino (Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero y Tucumán)*
OCDE	*Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico*
OEA	*Organización de Estados Americanos*
ON	*Obligaciones Negociables*
OPEP	*Organización de Países Exportadores de Petróleo*
OPP	*Orden de pago previsional*

OSN	*Obras Sanitarias de la Nación*
OTAN	*Organización del Tratado del Atlántico Norte*
PAE	*Plan de Acción Económica*
PAN	*Partido Autonomista Nacional*
PBI	*Producto Bruto Interno*
PBU	*Prestación Básica Universal*
PEA	*Población económicamente activa*
PFN	*Patrimonio Financiero Neto*
PGM	*Petroquímica General Mosconi*
PJ	*Partido Justicialista*
PL	*Partido Laborista*
PM	*Partido Montonero*
PMO	*Programa Médico Obligatorio*
PP	*Punto porcentual*
PPP	*Programa de Propiedad Participada*
PQ1	*Primer Plan Quinquenal*
PQ2	*Segundo Plan Quinquenal*
PRI	*Partido Revolucionario Institucional*
PROCESO	*Proceso de Reorganización Nacional*
PRODE	*Pronósticos sobre eventos deportivos*
PTF	*Productividad total de los factores*
PYMES	*Pequeñas y medianas empresas*
RA	*Revolución Argentina*
RL	*Revolución Libertadora*
sA	*Secretaría de Agricultura*
SA	*Sociedad Anónima*
SAFJP	*Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones*
SAS	*Scandinavian Airways System*
sC	*Secretaría de Comercio*
sCI	*Subsecretaría de Comercio Interior*
sE	*Secretaría de Energía*
sE,TyC	*Secretaría de Energía, Transporte y Comunicaciones*
SEDESA	*Seguro de depósitos SA*
sEE	*Secretaría de Energía Eléctrica*
SEGBA	*Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires*
SELSA	*Servicio de Lucha Sanitaria*
SENASA	*Servicio Nacional de Sanidad Animal*
sEyC	*Secretaría de Energía y Comunicaciones*
SGR	*Sociedad de garantía recíproca*
sI	*Secretaría de Industria*
SIDE	*Secretaría de Informaciones del Estado*
SIGEN	*Sindicatura General de Empresas del Estado*
SIGEP	*Sindicatura General de Empresas Públicas*
SIJP	*Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones*
sIyC	*Secretaría de Industria y Comercio*
SMATA	*Sindicato de Mecánicos del Automotor y Afines*
SODEC	*Societe d'Electricite, de Luxemburgo*
SOMISA	*Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina*

SRA	*Sociedad Rural Argentina*
sTyP	*Secretaría de Trabajo y Previsión*
SUPE	*Sindicato Unico Petroleros del Estado*
SURL	*Sistema Unico de Registro Laboral*
SUSS	*Sistema Unico de Seguridad Social*
SVMM	*Salario vital, mínimo y móvil*
TANDANOR	*Talleres Navales Dársena Norte*
TARENA	*Talleres de Reparaciones Navales*
TEI	*Tropas Especiales de Infantería (Montoneros)*
TIAR	*Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca*
TICOF	*Título Ajustable del Gobierno Nacional, tipo de cambio oficial*
TRANSENER	*Compañía de Transporte de Energía Eléctrica en Alta Tensión*
UCAL	*Unión Cooperativas Agrícolas Algodoneras Limitada*
UCEDE	*Unión del Centro Democrático*
UCR	*Unión Cívica Radical*
UDECA	*Unión de Entidades Comerciales Argentinas*
UES	*Unión de Estudiantes Secundarios*
UIA	*Unión Industrial Argentina*
UN	*Naciones Unidas*
UNESCO	*Oficina de Naciones Unidas para la Educación y la Cultura*
UNRRA	*Agencia de Naciones Unidas para el Alivio y la Rehabilitación*
UOCRA	*Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina*
UOM	*Unión Obrera Metalúrgica*
UP	*Unión Popular*
URSS	*Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas*
VANAS	*Valores Nacionales Ajustables*
YCF	*Yacimientos Carboníferos Fiscales*
YPF	*Yacimientos Petrolíferos Fiscales*

Indice

Pág.

Introducción XI
Abreviaturas XV

I. LOS HECHOS 1

Capítulo I

La economía argentina hasta la segunda guerra mundial

1. Argentina económica a mediados del siglo XIX 11
2. Escenario internacional 13
   2.1. Política 14
      2.1.1. Sistema 14
      2.1.2. Eventos 14
         a. Revoluciones de 1848 y contrarrevoluciones de 1849 14
         b. Guerra civil en Estados Unidos (1861-1865) 14
         c. Revoluciones mexicana y rusa 15
         d. Primera Guerra Mundial (1914-1918) 16
         e. Segunda Guerra Mundial (1939-1945) 17
   2.2. Economía 19
      2.2.1. Sistema 19
      2.2.2. Eventos 22
         a. Crisis de 1873 22
         b. Deflación entre 1870 y 1895 23
         c. Luego de la Primera Guerra Mundial, Estados Unidos, nueva "locomotora" 23
         d. Inflación, hiperinflación y deflación a comienzos de la década de 1920 24
         e. Proteccionismo luego de la Primera Guerra Mundial 24
         f. Crisis de la década de 1930 25
3. Contexto político 28
   3.1. Organización nacional (1860-1880) 34
   3.2. Federalización de la Ciudad de Buenos Aires 36
   3.3. Orden conservador (1880-1916) 38
   3.4. Reforma electoral (1916-1930) 42
   3.5. Militares/civiles/militares (1930 en adelante) 45

Pág.

4. Estrategia económica 49
4.1. Dotaciones factoriales 52
4.1.1. Tierra 52
a. Colonias 52
b. Indios 54
c. Conquista del desierto 54
d. Legislación 56
e. Estructura de la propiedad 57
f. Arrendamientos 59
g. Microeconomía rural 60
4.1.2. Mano de obra 63
a. Migraciones 63
b. Nacionalización de extranjeros 70
c. Sindicalización, socialismo y anarquismo 70
d. Legislación laboral 77
e. Previsión social 80
f. Demografía 83
g. Educación 85
h. Desocupación y remuneraciones 86
4.1.3. Capital 88
a. Ferrocarriles 93
b. Puertos 100
c. Caminos 102
d. Tranvías, subtes y teléfonos 102
e. Otros 104
4.2. Políticas 104
4.2.1. Política fiscal 105
a. Gastos 107
b. Ingresos 108
c. Deuda pública 112
4.2.2. Política monetaria 119
a. Monedas y bancos provinciales. Bancos privados ... 119
b. Monedas y bancos nacionales 123
c. Banco Central 135
d. Evolución monetaria 141
4.2.3. Apertura de la economía 142
a. Restricciones a las exportaciones 142
b. Restricciones a las importaciones 143
c. Pacto Roca-Runciman 148
d. Plan Pinedo 152
e. Evolución del comercio exterior 154
5. Resultados 167
5.1. Tendencias 168
5.2. Fluctuaciones 170
5.3. Sectores, regiones 172
6. ¿Y entonces? 175

Pág.

Capítulo II

Perón I

1. Escenario internacional 180
   1.1. Mundo bipolar, luego de la Segunda Guerra Mundial 180
   1.2. La hipótesis de la Tercera Guerra Mundial 183
   1.3. Relación con Estados Unidos 184
      a. Fuera del Plan Marshall 187
      b. Restricciones a productos específicos 188
      c. Préstamos del Eximbank 189
   1.4. Fuera del Fondo Monetario y del Banco Mundial 190
2. Contexto político 193
   2.1. Perón, Evita y colaboradores 193
   2.2. Naturaleza del peronismo 199
   2.3. Oposición política, libertad de expresión 205
   2.4. Sindicatos 209
   2.5. Eventos 217
      2.5.1. Golpe del 4 de junio de 1943 217
      2.5.2. 17 de octubre de 1945 220
      2.5.3. Elección del 24 de febrero de 1946 224
      2.5.4. Reforma de la Constitución 230
      2.5.5. Golpe del 28 de setiembre de 1951 231
      2.5.6. Elección del 11 de noviembre de 1951 232
      2.5.7. Conflicto con la Iglesia Católica 233
      2.5.8. Golpe del 16 de junio de 1955 236
      2.5.9. Golpe del 16 de setiembre de 1955 237
3. Autoridades económicas 230
4. La economía en 1946, según las nuevas autoridades 243
5. Medidas adoptadas 250
   5.1. Legislación y jurisprudencia laborales 251
      a. Legislación general 252
      b. Legislación específica 255
      c. Jurisprudencia 257
   5.2. Políticas comercial y cambiaria 259
      a. Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI) 259
      b. Derechos de exportación e importación, elevadores de granos 264
      c. Convenios bilaterales 266
      d. Control de cambios 268
   5.3. Promoción industrial 270
   5.4. Estatizaciones no financieras 275
      a. Ferrocarriles 275
      b. Otras estatizaciones 283
   5.5. Políticas monetaria y crediticia 285
      a. Medidas iniciales 286
      b. Reforma de 1946 288

Pág.

c. Modificación de 1949 293
d. Evolución monetaria y crediticia 295
5.6. Control de precios y regulación de mercados 303
a. Precios y regulaciones en mercados de bienes 304
b. Tarifas públicas 309
c. Alquileres 310
d. Arrendamientos 312
5.7. Política fiscal 313
a. Gastos 314
b. Ingresos 316
c. Desequilibrio 319
d. Seguridad social 319
5.8. Expropiaciones, clausuras 323
5.9. Inversiones extranjeras 325
6. Estrategia implícita 326
7. Resultados 328
7.1. Crecimiento y distribución 329
7.2. Inflación y precios relativos 340
8. ¿Y entonces? 344

CAPÍTULO III

PERÓN II

1. De comienzos de 1949 a comienzos de 1952 347
2. Medidas adoptadas 349
2.1. Programa antiinflacionario 350
a. Precios y salarios 350
b. Alquileres y arrendamientos 352
c. Moneda y crédito 353
d. Finanzas públicas 354
2.2. Política comercial 356
2.3. Promoción industrial 358
2.4. Inversiones extranjeras 358
3. Estrategia implícita 363
4. Resultados 363
5. ¿Y entonces? 364

CAPÍTULO IV

LA REVOLUCIÓN LIBERTADORA

1. Escenario internacional 368
2. Contexto político 370
2.1. Lonardi y Aramburu 371
2.2. Qué hacer con Perón, con los peronistas... y con sus votos 374

Pág.

2.3. (Contra)rrevolución del 9 de junio de 1956 378
2.4. Reforma de la Constitución 380
2.5. Elección del 23 de febrero de 1958 382
3. Autoridades económicas, formales e informales 384
4. La herencia económica, según las nuevas autoridades 388
5. Medidas adoptadas 391
5.1. Tipos de cambio y política comercial 391
5.2. Refinanciación de la deuda externa 395
5.3. Ingreso al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial 398
5.4. Créditos externos 399
5.5. Inversiones extranjeras 400
5.6. Precios, alquileres y arrendamientos 402
5.7. Salarios y condiciones laborales 406
5.8. Política fiscal 411
5.9. Privatizaciones 415
5.10. Promoción industrial 417
5.11. Reformas monetaria y crediticia 417
6. Estrategia implícita 421
7. Resultados 422
7.1. Crecimiento y distribución 422
7.2. Inflación y precios relativos 423
8. ¿Y entonces? 425

Capítulo V

Frondizi

1. Escenario internacional 428
2. Contexto político 433
2.1. Frondizi: persona, personalidad 433
2.2. Del portero del Mariano Moreno a la presidencia 436
2.3. Frondizi y los militares 439
2.4. Renuncia del vicepresidente Gómez 441
2.5. Elección del 27 de marzo de 1960 441
2.6. Elección del 18 de marzo de 1962, golpe del 29 de marzo 442
2.7. Frondizi, luego de 1963 446
3. Autoridades económicas, formales e informales 446
4. La economía en 1958, según Frondizi 451
5. Medidas adoptadas 455
5.1. El desarrollismo en acción 456
a. La "batalla" del petróleo 457
b. Industria automotriz 461
c. Acero e hierro 464
d. Otros 466
5.2. Acuerdos con el Fondo Monetario Internacional 469
5.3. Tipos de cambio 471

Pág.

5.4. Política comercial 473
5.5. Precios, alquileres y arrendamientos 478
5.6. Salarios y condiciones laborales 480
5.7. Políticas monetaria y crediticia 484
a. Efectivos mínimos y liberaciones condicionadas 484
b. Entidades financieras 486
c. Evolución monetaria y crediticia 487
5.8. Política fiscal 491
a. Empresas públicas, privatizaciones 491
b. Racionalización administrativa 497
c. Otros gastos 499
d. Jubilaciones 501
e. Ingresos 502
f. Números fiscales 505
6. Estrategia explícita 506
7. Resultados 510
7.1. Algunos logros específicos 510
7.2. Crecimiento y distribución 513
7.3. Inflación y precios relativos 516
8. ¿Y entonces? 520

CAPÍTULO VI

GUIDO

1. Escenario internacional 523
2. Contexto político 525
2.1. Cinematográfica asunción de Guido 526
2.2. Azules y colorados 528
2.3. Elección del 7 de julio de 1963 531
3. Autoridades económicas 533
4. Medidas adoptadas 535
4.1. Pinedo 536
4.2. Alsogaray 538
a. Política fiscal 539
b. Políticas cambiaria y comercial 543
c. Servicio de la deuda externa, negociación con el FMI 544
d. Políticas crediticia y monetaria 545
e. Precios y salarios 546
4.3. Méndez Delfino y Martínez de Hoz 547
a. Política comercial 547
b. Protección de la industria nacional 548
c. Política fiscal 549
d. Política monetaria y crediticia 552
e. Servicio de la deuda externa, negociación con el FMI 553
f. Precios y salarios 554

Pág.

5. Estrategia implícita 555
6. Resultados 556
6.1. Recesión, distribución, desocupación 556
6.2. Inflación y precios relativos 558
7. ¿Y entonces? 558

Capítulo VII

Illia

1. Escenario internacional 561
2. Contexto político 565
2.1. Illia: persona, personalidad 565
2.2. ¿Gobierno de coalición o partidocrático? 566
2.3. Golpe del 28 de junio de 1966 569
a. Perón, neoperonistas 569
b. Guerrilla 571
c. Medios de comunicación 572
d. Militares 572
e. El golpe en sí 573
f. El golpe en perspectiva 574
3. autoridades económicas 575
4. Medidas adoptadas 576
4.1. Anulación de contratos petroleros 576
4.2. Políticas monetaria y crediticia 579
a. Adelantos del BCRA a la Tesorería 580
b. Efectivos mínimos 580
c. Política crediticia 581
d. Depósitos en moneda extranjera 581
e. Entidades 582
f. Emisión de BONEX 582
g. Evolución monetaria y crediticia 583
4.3. Política fiscal 586
a. Ingresos 586
b. Gastos 587
c. Empresas públicas 588
d. Jubilaciones 590
e. Promoción regional y sectorial 592
f. Egresos, ingresos y desequilibrio fiscal 592
4.4. Precios y mercados de bienes 594
4.5. Salarios y condiciones laborales 597
4.6. Tipos de cambio 601
4.7. Política comercial 603
4.8. Desacuerdos con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (BM) 606
4.9. Plan nacional de desarrollo 608

Pág.

5. Estrategia implícita 608
6. Resultados 609
6.1. Crecimiento y distribución 609
6.2. Inflación y precios relativos 611
7. ¿Y entonces? 612

CAPÍTULO VIII

LA REVOLUCIÓN ARGENTINA I

1. Escenario internacional 615
1.1. Política 616
1.2. Economía 619
a. Suspensión de hecho, de la convertibilidad del dólar en oro 619
b. Tipos de cambio 620
c. Derechos especiales de giro (DEG) 620
d. Nuevo veto francés al ingreso de Inglaterra a la Comunidad Económica Europea 620
e. Menor crecimiento, mayor inflación 621
2. Contexto político 621
2.1. "Libreto" 622
2.2. Onganía y principales colaboradores 625
2.3. Asimetrías institucionales 629
2.4. El "Cordobazo" 630
2.5. Guerrilla 638
2.6. Secuestro y asesinato de Aramburu 641
2.7. Fin de la presidencia de Onganía 643
3. Autoridades económicas 644
4. Salimei, ¿Ultimo ministro radical? 646
5. Krieger Vasena y Dagnino Pastore 650
5.1. Medidas adoptadas 651
5.1.1. Tipos de cambio y política comercial 651
5.1.2. Salarios y condiciones laborales 660
5.1.3. Precios y mercados de bienes 665
5.1.4. Política fiscal 670
a. Inversión pública 670
b. Empresas del Estado 673
c. Seguridad social 676
d. Racionalización administrativa 681
e. Rehabilitación de provincias y empresas 682
f. Promoción sectorial y regional 684
g. Otros gastos 685
h. Ingresos públicos 686
i. Números fiscales 691
5.1.5. Políticas monetaria y crediticia 691
a. Depósitos en moneda extranjera, efectivos mínimos 691

Pág.

b. Ley de entidades financieras 692
c. Política crediticia 693
d. Cambio de unidad monetaria 694
e. Evolución monetaria y crediticia 694
5.1.6. Acuerdos con organismos internacionales 696
5.2. Estrategia implícita 698
5.3. Resultados 699
5.3.1. Inflación y precios relativos 699
5.3.2. Crecimiento y distribución 702
5.3.3. Extranjerización de la economía 703
6. ¿Y entonces? 705

Capítulo IX

La revolución argentina II

1. Escenario internacional 707
1.1. Política 707
1.2. Economía 710
a. Inconvertibilidad del dólar 711
b. Realineación de los tipos de cambio 711
c. Igual crecimiento, mayor inflación 712
2. Contexto político 713
2.1. Levingston 713
2.2. Lanusse 715
2.3. Perón 718
2.4. Guerrilla 719
2.5. Elección del 11 de marzo de 1973 723
3. Autoridades económicas 724
4. Medidas adoptadas 726
4.1. Moyano Llerena 727
a. Devaluación perfectamente compensada 727
b. Salarios 729
c. Precios y mercados de bienes 729
d. Política fiscal 729
e. Asistencia a empresas privadas en dificultades 731
f. Créditos personales 731
4.2. Ferrer 732
a. Salarios y condiciones laborales 732
b. Precios y mercados de bienes 734
c. Tipos de cambio 736
d. Política comercial 737
e. Política fiscal 737
f. Asistencia a empresas privadas en dificultades 741
g. Dinero y crédito 742

Pág.

4.3. Quilici 743
a. Tipos de cambio oficiales múltiples 744
b. Política comercial 746
c. Salarios y condiciones laborales 747
d. Precios y mercados de bienes 747
e. Política fiscal 748
f. Asistencia a empresas privadas en dificultades 751
g. Inversiones extranjeras 752
h. Política monetaria y crediticia 753
4.4. Licciardo 753
a. Precios y mercados de bienes 753
b. Salarios y condiciones laborales 755
c. Política comercial 756
d. Política fiscal 757
e. Asistencia a empresas privadas en dificultades 763
f. Otras medidas 763
g. Desacuerdo con el Fondo Monetario Internacional 763
4.5. Wehbe 765
a. Precios y mercados de bienes 765
b. Salarios y condiciones laborales 766
c. Política fiscal 766
d. Asistencia a empresas privadas en dificultades 771
e. Política monetaria y crediticia 772
f. Política comercial 773
g. Otras medidas 773
4.6. Evolución fiscal, monetaria y crediticia 774
5. Estrategia implícita 775
6. Resultados 776
6.1. Crecimiento 776
6.2. Inflación y precios relativos 777
6.3. Distribución funcional del ingreso 780
7. ¿Y entonces? 782

CAPÍTULO X

PERÓN-PERÓN

1. Escenario internacional 786
1.1. Política 787
1.2. Economía 790
a. Primer shock petrolero 791
b. Estanflación 795
2. Contexto político 796
2.1. Cámpora 797
2.2. Elección del 23 de setiembre de 1973 800

Pág.

2.3. Juan Domingo Perón 801
2.4. María Estela Martínez de Perón 804
2.5. Guerrilla y represión 806
2.6. Golpe del 24 de marzo de 1976 813
3. Autoridades económicas 814
4. Gelbard 816
4.1. Medidas adoptadas 817
4.1.1. Políticas redistributiva y antiinflacionaria 817
a. Acta del 30 de mayo de 1973 818
b. Acta del 27 de marzo de 1974 832
c. Acta del 24 de julio de 1974 837
4.1.2 Otras medidas 840
a. Reforma financiera 841
b. Política comercial y de inversiones extranjeras 845
c. Política fiscal 849
d. Otras 857
4.2. Estrategia implícita 858
4.3. Resultados 859
5. Gómez Morales 861
5.1. Medidas adoptadas 862
a. Acta del 1 de noviembre de 1974 862
b. Acta del 28 de febrero de 1975 865
c. Otras medidas 869
5.2. Estrategia implícita 870
5.3. Resultados 872
6. Rodrigo 874
6.1. Medidas adoptadas 875
6.2. Estrategia implícita 881
6.3. Resultados 882
7. Bonanni 885
8. Cafiero 889
8.1. Medidas adoptadas 890
a. Tipos de cambio y política comercial 890
b. Salarios, jubilaciones y pensiones 894
c. Precios y mercados de bienes 897
d. Tarifas públicas 898
e. Tasas de interés y política de pases (swaps) 898
f. Política fiscal 901
g. Negociaciones financieras internacionales 902
h. Otras medidas 904
8.2. Estrategia implícita 904
8.3. Resultados 905
9. Mondelli 907
10. ¿Y entonces? 911

Pág.

CAPÍTULO XI

EL PROCESO I

1. Escenario internacional 916
   1.1. Política 916
   1.2. Economía 919
      a. Segundo shock petrolero 919
      b. Monetarismo en Inglaterra y Estados Unidos 923
      c. Embargo cerealero 927
      d. Crecimiento con inflación, estabilidad con recesión 928
   1.3. Conflicto del Beagle 929
2. Contexto político 931
   2.1. Represión 935
   2.2. Transición Videla-Viola 944
3. Autoridades económicas 947
4. Medidas adoptadas 953
   4.1. Políticas de precios 956
      4.1.1. Libertad con responsabilidad 957
         a. Precios y mercados de bienes 957
         b. Condiciones laborales, salarios y jubilaciones 958
         c. Tipos de cambio 963
         d. Alquileres 965
      4.1.2. Tregua 966
      4.1.3. Desindexación 967
      4.1.4. "Tablitas" 969
         a. Fundamento técnico 971
         b. Anuncios iniciales y extensiones 973
         c. Convergencia en la teoría y en la práctica 978
         d. Final 983
   4.2. Apertura de la economía 984
      4.2.1. Barreras e incentivos a exportaciones 985
      4.2.2. Barreras a importaciones 987
         a. Reforma de noviembre de 1976 988
         b. Informe Berlinski 992
         c. Reformas a partir de enero de 1979 994
      4.2.3. Inversiones directas 1000
      4.2.4. Barreras a los movimientos de capital 1002
   4.3. Reforma financiera y política monetaria 1003
      4.3.1. Reforma financiera 1005
         a. Principios básicos 1006
         b. Efectivo mínimo y Cuenta Regulación Monetaria 1007
         c. Garantía de depósitos 1013
         d. Entidades 1014
      4.3.2. Evolución monetaria y crediticia 1023
         a. Moneda y crédito 1024

Pág.

b. Tasas de interés 1028
c. Rentabilidad y endeudamiento 1032
4.4. Política fiscal 1036
4.4.1. Ingresos públicos 1037
a. Creación, derogación y sustitución de impuestos 1037
b. Nuevas alícuotas 1039
c. Otras modificaciones 1040
d. Presentación espontánea, blanqueo, prisión 1041
e. Ajuste por inflación 1042
f. Promociones sectoriales y regionales 1042
4.4.2. Gastos públicos 1047
a. Disposiciones generales 1047
b. Ocupación, salarios y jubilaciones 1048
c. Empresas del Estado 1050
d. Ajuste por inflación 1054
4.4.3. Federalismo fiscal 1055
4.4.4. Financiamiento del déficit 1055
4.4.5. Números fiscales 1057
4.5. Privatizaciones 1060
4.6. Acuerdos con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial 1064
5. Estrategia implícita 1066
6. Resultados 1070
6.1. Inflación y precios relativos 1070
6.2. Nivel de actividad y desempleo 1074
7. ¿Y entonces? 1081

Cuadros y gráficos

Pág.

I. LOS HECHOS

1. Presidentes de la Nación, 1854-1996 6
2. Ministros de economía (o denominación equivalente), 1854-1996 6
3. Presidentes del Banco Central, 1935-1996 8
4. PBI total en términos reales, 1875-1996 9
5. Precios mayoristas, 1946-1996 10
6. Unidades monetarias, 1881-1996 10

Capítulo I

La economía argentina hasta la segunda guerra mundial

1. PBI del Grupo de los 7, 1929-1939 25
2. Presidentes de la Nación, 1854-1943 33
3. Cuadro de resultados pecuario 61
4. Inmigración, 1869-1947 67
5. Población total, 1869-1947 83
6. Capital, 1885-1934 90
7. Capital extranjero invertido hacia 1910 93
8. Red ferroviaria, 1857-1979 94
9. Gastos e ingresos del gobierno nacional, 1864-1918 106
10. Valor de las exportaciones, 1864-1940 155
11. Composición de las importaciones, 1876-1939 163
12. Composición sectorial del PBI, 1875-1935 172

Capítulo II

Perón I

1. Importaciones y producción local, 1921-1945 245
2. Permisos de cambio para importación de mercaderías, 1947-1951 261
3. Libra y dólar, 1939-1955 268
4. Reservas, 1943-1948 280

Pág.

5. Origen de la base monetaria, 1946-1955 295
6. Dinero, 1935-1954 296
7. Dinero, 1946-1955 299
8. Crédito total y al sector privado, 1946-1955 299
9. Tasas de interés, 1946-1955 300
10. Crédito al sector privado, 1946-1955 301
11. Tarifas públicas incluyendo impuestos, 1946-1955 309
12. Gastos e ingresos del gobierno nacional y gastos del sector público, 1930-1955 315
13. Recaudación impositiva, aduanera y previsional, 1946-1955 318
14. PBI total y por habitante, 1946-1955 330
15. Oferta global en términos reales, 1946-1955 331
16. Importación, 1935-1953 332
17. PBI no agropecuario, 1945-1951 333
18. Producción agropecuaria, 1938-1952 334
19. Distribución funcional del ingreso, 1935-1955 336
20. Demanda global, 1946-1955 338
21. Precios al consumidor y mayoristas, 1914-1951 341
22. Precios al consumidor en Argentina y Estados Unidos, 1914-1952 342
23. Precios al consumidor, 1947-1951 343

CAPÍTULO III

PERÓN II

1. Balance comercial, 1945-1955 348
2. Radicaciones de capitales autorizadas por la ley 14.222 360

CAPÍTULO IV

LA REVOLUCIÓN LIBERTADORA

1. Deuda externa al 30 de setiembre de 1955 396
2. Deuda consolidada al 30 de junio de 1956 398
3. Radicaciones de capitales autorizadas por Perón y por la Revolución Libertadora 401
4. Tarifas públicas, incluyendo impuestos 405
5. Aumentos de los salarios básicos de convenios dispuestos en febrero de 1956 410
6. Inflación, final de Perón y Revolución Libertadora 423

CAPÍTULO V

FRONDIZI

1. Contratos petroleros 459

Pág.

2. Industria automotriz 463
3. Modificación de los tipos de cambio nominales totales a partir de enero de 1959 476
4. Derechos de importación al 30 de abril de 1960 477
5. Efectivos mínimos, 1957-1962 484
6. Origen de la base monetaria, 1958-1962 488
7. Dinero, 1958-1962 489
8. Indicadores fiscales, 1957-1961 506
9. Radicaciones de capitales autorizadas por Perón, la Revolución Libertadora y Frondizi 510
10. Petróleo, 1958-1962 513
11. Oferta y demanda globales, 1958-1962. 514
12. Precios mayoristas, 1946-1962 516
13. Fogonazo inflacionario 516

Capítulo VI

Guido

1. PBI real en países seleccionados, 1962-1963 525
2. Volumen físico de la producción manufacturera, 1961-1963 556

Capítulo VII

Illia

1. Distribución sectorial y geográfica del crédito al sector privado, 1963-1966 584
2. Distribución geográfica del crédito al sector manufacturero, 1963-1966 585
3. Finanzas públicas, 1963-1966 593
4. Salarios básicos de convenio del peón industrial, 1963-1966 598
5. Tipo de cambio oficial, 1964-1966 602
6. Crecimiento y distribución, 1961-1966 609
7. Tasa de inflación, 1963-1966 611

Capítulo VIII

La revolución argentina I

1. Estructura arancelaria, luego del decreto 1410/67 653
2. Protección nominal y efectiva en 1969 654
3. Sistema de seguridad social, 1950-1972 681
4. Tasas de interés, 1965-1970 695
5. Tasas de inflación, 1966-1970 700
6. Precios al consumidor y mayoristas, 1967-1970 700

Pág.

7. Precios al consumidor. Nivel general y carne, 1967-1970 701
8. Crecimiento y distribución, 1964-1970 702

CAPÍTULO IX

LA REVOLUCIÓN ARGENTINA II

1. Tipos de cambio entre las principales monedas, 1971-1973 712
2. Tipos de cambio múltiples, 1971-1973 745
3. Oferta y demanda globales, 1969-1972 776
4. Tasas de inflación mayorista y al consumidor, 1970-1973 778
5. Distribución funcional del ingreso, 1950-1973 780

CAPÍTULO X

PERÓN-PERÓN

1. Precios de exportación, importación y términos del intercambio, 1972-1974. 790
2. Precio del petróleo crudo, 1946-1974 794
3. PBI y precios en el Grupo de los 7, 1973-1975 795
4. Redistribución en los papeles y en la práctica 837
5. Finanzas públicas, 1972-1975 855
6. Exportaciones, importaciones, saldo, 1973-1975 873
7. Política cambiaria, agosto 1975-enero 1976 891
8. Tipos de cambio múltiples, 1975-1976 892
9. Deuda externa, 1972-1976 903
10. Fogonazos inflacionarios, 1959 y 1975-1976 911
11. Triángulo de responsabilidades 913

CAPÍTULO XI

EL PROCESO I

1. Precio del petróleo crudo, julio 1978-marzo 1981 920
2. Precio del oro en Londres, enero 1965-marzo 1981 923
3. Tasas de interés prime y libor, enero 1957-noviembre 1983 926
4. PBI y precios en el Grupo de los 7, 1976-1983 928
5. Principales medidas adoptadas, segun fecha de adopción 955
6. Reunificación cambiaria a lo largo de 1976 963
7. Pautas anunciadas, enero 1979-agosto 1981 974
8. Convergencia de la tasa de inflación, enero 1979-marzo 1981 979
9. Estructura arancelaria luego del decreto 3008/76 988
10. Reducciones arancelarias dispuestas por el decreto 3008/76 989
11. Reducciones arancelarias entre octubre de 1976 y diciembre de 1977 989
12. Protección nominal y efectiva en 1977 993

Pág.

13. Programa quinquenal de reducciones arancelarias, 1979-1984 995
14. Estructura arancelaria según número de posiciones arancelarias, 1976-1984 996
15. Inversiones extranjeras aprobadas entre marzo 1977-diciembre 1980 1001
16. Efectivo mínimo, junio 1977-noviembre 1980 1008
17. Cuenta Regulación Monetaria, julio 1977-marzo 1981 1011
18. Entidades, sucursales y personal ocupado en el sector financiero, 1977-1980 1014
19. Base monetaria, marzo 1976-marzo 1981 1024
20. Dinero, marzo 1976-1981 1026
21. Crédito del sistema monetario al sector privado, mayo 1977-marzo 1981 1028
22. Tasas de interés, abril 1976-marzo 1981 1031
23. Finanzas públicas, 1976-1981 1058
24. Inflación mayorista y consumidor, junio 1976-marzo 1981 1071
25. Tipo de cambio real, noviembre 1976-marzo 1981 1072
26. Oferta global, 1976-1981 1075
27. Demanda global, 1976-1981 1076
28. Balance comercial, 1976-1981 1077
29. Deuda externa, 1976-1981 1079
30. Desocupación y participación, 1976-1981 1080

I. LOS HECHOS

Primero los hechos

Fiel a este principio, fundamentado en el prólogo, esta primera parte de la obra narra la evolución de la economía argentina durante la segunda mitad del siglo XIX.

Esta parte está dividida en 15 capítulos, los cuales siguen un orden cronológico. Cada capítulo (en el caso de los regímenes democráticos, una presidencia; en el de los regímenes militares, la totalidad del período) se ocupa primero de un par de importantes cuestiones exógenas (1) (el escenario internacional y el contexto político local), muy relevantes para entender tanto las decisiones adoptadas en materia económica, como los resultados obtenidos, luego de lo cual describen los acontecimientos, las referidas decisiones y los resultados, extrayéndose las enseñanzas específicas que surgen del referido período.

La exogeneidad del funcionamiento de la economía mundial, desde el punto de vista de la evolución de la economía argentina, puede resultar inaceptable para la soberbia porteña, pero es un hecho que no merece mayor análisis. La línea causal unidireccional de la política local hacia la economía es más discutible. A esta altura de la obra el lector debe tomarla como una cuestión principalmente organizacional, sabiendo que cada vez que corresponda, se analizará la interacción entre la política y la economía nacionales (ejemplo: la economía no estuvo ausente en las crisis políticas de 1890 y 1930).

En el resto de esta introducción, y a modo de sintético pantallazo, los cuadros Nº 1, 2 y 3 muestran quienes, y durante cuanto tiempo, ocuparon los principales cargos políticos y económicos; los gráficos Nº 4 y 5 presentan la tasa de variación del PBI real, y la tasa de inflación, respectivamente; y para facilitar la lectura de la obra, el cuadro Nº 6 sintetiza las diferentes (y lamentablemente muchísimas) unidades monetarias que existieron en nuestro país.

. . .

Los 3 primeros cuadros, al tiempo que informan quienes, y durante cuanto tiempo, ocuparon los cargos de presidente de la Nación, ministro de

---

(1) Exógeno quiere decir fuera del control de la persona o institución que se analiza. Exógeno *no* es sinónimo de constante (para Argentina el precio mundial del trigo es en buena medida exógeno. Dicho precio mundial no es constante, y sus modificaciones —exógenas— impactan sobre la economía argentina).

economía (o denominación equivalente) y presidente del Banco Central durante el período en consideración, documentan la corta permanencia media de dichos altos funcionarios en sus cargos. La lectura optimista de este hecho es que Argentina es un país de "muchas oportunidades", la preocupante es que resulta difícil gobernar cuando en el momento en que un funcionario termina de familiarizarse con el funcionamiento práctico del sector público, es reemplazado por otro y el proceso de aprendizaje vuelve a empezar.

Según la Constitución de 1853, vigente hasta 1994, el *presidente de la Nación* dura en su cargo 6 años. Lo cual implica que en los *142* años que separan 1854 de 1996 (ambos inclusive), Argentina debió haber sido presidida por *24* personas. Pues bien, tal como lo muestra el cuadro Nº 1, lo fue por *44* personas, lo cual implica una permanencia media en el cargo de *un poco más de la mitad* del período completo. Antes y después de 1930 es en este caso muy importante, puntualizando la estabilidad institucional que existió hasta esa fecha, y la inestabilidad que se verificó después. En efecto, en los *76* años que separan 1854 y 1930, debió haber habido *13* presidentes, y hubo *18* (1 solo de los cuales, Miguel Juárez Celman, no pudo terminar su mandato por un hecho revolucionario, ocurrido en 1890); mientras que en los *66* años que separan 1930 y 1996, debía haber habido *11* presidentes, y hubo *26* (Agustín P. Justo y Juan Domingo Perón, fueron los 2 únicos que pudieron completar su mandato, antes de Raúl Ricardo Alfonsín y Carlos Saúl Menem. Se destacan por su mínima permanencia en el cargo Arturo Rawson —3 días—, Héctor José Cámpora —49 días— y Eduardo A. Lonardi —54 días—).

La inestabilidad observada a nivel presidencial aumenta en el plano de los *ministros de economía*. En efecto, tal como muestra el cuadro Nº 2, los 44 presidentes de la Nación que ocuparon el cargo entre 1854 y 1996, fueron acompañados por *114* ministros de economía (o denominación equivalente), lo cual implica una permanencia media de aproximadamente *1 año y 3 meses*. Así como en el caso de los presidentes de la Nación, 1930 significó un antes y un después en cuanto a duración media en el cargo, en el de los ministros de economía no hay tal discontinuidad. En efecto, en los 76 años que separan 1854 y 1930, *55* personas ocuparon la cartera económica (1 año, 5 meses, en promedio), mientras que en los 66 años que separan 1930 y 1996 lo hicieron *62* personas (un poco más de un año, en promedio). Justo José de Urquiza y Nicolás Avellaneda gobernaron con *6* ministros de economía cada uno, Miguel Juárez Celman y Roque Sáenz Peña con *5* cada uno. Federico Pinedo, Juan J. Romero y Jorge H. Wehbe ocuparon el cargo 3 veces en su vida; Miguel Roig fue quien menos tiempo permaneció en el cargo, ya que falleció *6 días* después de haber asumido; en tanto que José Ber Gelbard fue ministro de economía de 4 presidentes consecutivos (Cámpora, Raúl Alberto Lastiri, Perón y María Estela Martínez de Perón).

Por último y tal como muestra el cuadro Nº 3, en los *51* años que van desde su fundación, en 1935, hasta 1996, el *Banco Central* estuvo presidido por *48* personas, lo cual también implica una permanencia media en el cargo

de muy poco más de *1 año*. A pesar de que Ernesto Bosch, su primer presidente, estuvo en el cargo durante... 10 años.

...

Los 2 gráficos que forman parte de esta introducción constituyen algo así como una "carta de presentación" básica de una economía. El primero muestra la variación anual del PBI real, desde que se tienen registros y hasta 1996; mientras que el segundo muestra la variación mensual del nivel general de los precios mayoristas, entre 1946 y 1996.

Las variaciones anuales del PBI entre 1875 y 1996, exhibidas en el gráfico Nº 4, permiten identificar 4 "épocas": 1875-1939 (fuertes oscilaciones anuales, sobre una tendencia no despreciable de crecimiento —*4,7%* equivalente anual durante el período—, con crisis básicamente "importadas", como la Gran Depresión, la Primera y Segunda Guerra Mundial); 1940-1974 (fuertes oscilaciones, sobre una menor aunque todavía significativa tendencia de crecimiento —*3,7%* equivalente anual durante el período—, con crisis generadas localmente, en buena medida vinculadas con la balanza de pagos); 1975-1990 (fuertes oscilaciones, sobre un *estancamiento* tendencial —el PBI total de 1990 fue exactamente igual al de 1974—) y 1991-1996 (*fuerte crecimiento*, interrumpido por la crisis debida al denominado Efecto Tequila).

Por su parte las variaciones mensuales del índice de precios mayoristas, que aparecen en el gráfico Nº 5, muestran una tendencia creciente de la tasa de inflación (en las décadas de 1950 y 1960 se la medía en *años*, en la de 1970 y primera mitad de la de 1980 en *meses*, a partir de allí —con frecuencia— en *días*), con picos (primer semestre de 1959, mediados de 1975-comienzos de 1976, primer semestre de 1985 y segundo trimestre de 1989), reducciones transitorias (consecuencia de múltiples programas antiinflacionarios aplicados a partir de 1952), y la notable y que parecía "permanente" eliminación de la inflación a partir de abril de 1991, cuando se lanzó el Plan de Convertibilidad.

No sorprendentemente, dada la tasa de inflación, el cuadro Nº 6 muestra los cambios producidos en la unidad monetaria. El peso moneda nacional, creado a fines de 1881, fue utilizado hasta fines de 1969; el peso ley 18.188 (que al peso moneda nacional le quitó 2 ceros), fue utilizado entre comienzos de 1970 y mediados de 1983; el peso argentino (que al peso ley 18.188 le quitó 4 ceros), fue utilizado entre mediados de 1983 y mediados de 1985; el austral (que al peso argentino le quitó 3 ceros), fue utilizado entre mediados de 1985 y fines de 1991; y el peso (que al austral le quitó 4 ceros), sigue en uso... y esperemos que por mucho tiempo. Pasaron *89* años antes de que al peso moneda nacional le quitaran 2 ceros (*11%* de inflación equivalente anual); pasaron *13,5* años antes de que al peso ley 18.188 le quitaran 4 ceros (*178%* equivalente anual); pasaron apenas *2* años para que al peso argentino le quitaran 3 ceros (*31.523%* equivalente anual); y pasaron *6,5* años para que al austral le quitaran 4 ceros (*738%* equivalente anual).

PRESIDENTES DE LA NACIÓN

Cuadro Nº 1

Presidente	Desde			Hasta			Días seguidos en el cargo	Ranking cronológico	Ministros de economía en su gestión	Días promedio de cada ministro
	Día	Mes	Año	Día	Mes	Año				
Justo J. de Urquiza	5	3	1854	4	3	1860	2.192	1	6	365
Santiago Derqui	5	3	1860	11	12	1861	645	2	3	216
Bartolomé Mitre	12	10	1862	11	10	1868	2.192	3	4	548
Domingo F. Sarmiento	12	10	1868	11	10	1874	2.191	4	4	548
Nicolás Avellaneda	12	10	1874	11	10	1880	2.192	5	6	365
Julio A. Roca	12	10	1880	11	10	1886	2.191	6	4	548
Miguel Juárez Celman	12	10	1886	5	8	1890	1.395	7	5	279
Carlos Pellegrini	6	8	1890	11	10	1892	797	8	2	399
Luis Sáenz Pena	12	10	1892	21	1	1895	832	9	4	208
José E. Uriburu	22	1	1895	11	10	1898	1.359	10	2	680
Julio A. Roca	12	10	1898	11	10	1904	2.192	11	4	548
Manuel Quintana	12	10	1904	11	3	1906	516	12	1	516
José Figueroa Alcorta	12	3	1906	11	10	1910	1.675	13	3	558
Roque Sáenz Peña	12	10	1910	8	8	1914	1.397	14	5	279
Victorino de la Plaza	9	8	1914	11	10	1916	794	15	2	397
Hipólito Yrigoyen	12	10	1916	11	10	1922	2.191	16	1	2.191
Marcelo T. de Alvear	12	10	1922	11	10	1928	2.192	17	2	1.096
Hipólito Yrigoyen	12	10	1928	5	9	1930	695	18	1	695
José F. Uriburu	6	9	1930	19	2	1932	532	19	2	266
Agustín P. Justo	20	2	1932	19	2	1938	2.192	20	4	548
Roberto M. Ortiz	20	2	1938	26	6	1942	1.587	21	4	397
Ramón S. Castillo	27	6	1942	3	6	1943	342	22	1	342
Arturo Rawson	4	6	1943	6	6	1943	3	23	1	3
Pedro P. Ramírez	7	6	1943	10	3	1944	278	24	3	93
Edelmiro J. Farrell	11	3	1944	3	6	1946	815	25	4	204
Juan D. Perón	4	6	1946	19	9	1955	3.395	26	2	1.698
Eduardo A. Lonardi	20	9	1955	12	11	1955	54	27	1	54
Pedro E. Aramburu	13	11	1955	30	4	1958	900	28	3	300
Arturo Frondizi	1	5	1958	28	3	1962	1.428	29	5	286
José M. Guido	29	3	1962	11	10	1963	562	30	5	112
Arturo H. Illia	12	10	1963	27	6	1966	990	31	2	495
Juan C. Onganía	28	6	1966	8	6	1970	1.442	32	3	481
Roberto M. Levingston	18	6	1970	22	3	1971	278	33	2	139
Alejandro A. Lanusse	23	3	1971	24	5	1973	794	34	4	199
Héctor J. Cámpora	25	5	1973	12	7	1973	49	35	1	49
Raúl A. Lastiri	13	7	1973	11	10	1973	91	36	1	91
Juan D. Perón	12	10	1973	30	6	1974	262	37	1	262
María E. M. de Perón	1	7	1974	23	3	1976	632	38	6	105
Jorge R. Videla	29	3	1976	28	3	1981	1.826	39	1	1.826
Roberto E. Viola	29	3	1981	11	12	1981	258	40	1	258
Leopoldo F. Galtieri	22	12	1981	30	6	1982	191	41	1	191
Reinaldo Bignone	1	7	1982	9	12	1983	527	42	2	264
Raúl R. Alfonsín	10	12	1983	7	7	1989	2.037	43	4	509
Carlos S. Menem	8	7	1989	9	12	1999	3.807	44	5	761

MINISTROS DE ECONOMÍA (O DENOMINACIÓN EQUIVALENTE)

Cuadro Nº 2

Ministro	Desde			Hasta			Días seguidos en el cargo	Ranking cronológico
	Día	Mes	Año	Día	Mes	Año		
Mariano Fragueiro	6	3	1854	26	10	1854	235	1
Juan del Campillo	27	10	1854	27	5	1856	579	2
Agustín J. de la Vega	28	5	1856	12	10	1856	138	3
José M. Galán	13	10	1856	15	4	1857	185	4

Ministro	Desde			Hasta			Días seguidos en el cargo	Ranking cronológico
	Día	Mes	Año	Día	Mes	Año		
Elías Bedoya	16	4	1857	22	12	1859	981	5
Santiago Derqui	23	12	1859	12	2	1860	52	6
Tomás Arias	15	3	1860	10	8	1860	149	7
Norberto de la Riestra	11	8	1860	31	1	1861	174	8
Vicente del Castillo	1	2	1861	11	12	1861	314	9
Dalmacio Vélez Sársfield	13	10	1862	22	9	1863	345	10
Rufino de Elizalde	23	9	1863	28	2	1864	159	11
Lucas González	29	2	1864	24	1	1868	1.426	12
Cristóbal Aguirre	25	1	1868	11	10	1868	261	13
José B. Gorostiza	12	10	1868	12	10	1870	731	14
Cristóbal Aguirre	13	10	1870	11	2	1871	122	15
Luis L. Domínguez	12	2	1871	21	2	1874	1.106	16
Santiago S. Cortínez	23	2	1874	13	7	1875	506	17
Onésimo Leguizamón	14	7	1875	1	10	1875	80	18
Lucas González	2	10	1875	19	5	1876	231	19
Norberto de la Riestra	20	5	1876	26	8	1876	99	20
Victorino de la Plaza	31	8	1876	6	5	1880	1.345	21
Santiago S. Cortínez	7	5	1880	9	4	1881	331	22
Juan J. Romero	10	4	1881	24	8	1883	874	23
Victorino de la Plaza	25	8	1883	8	3	1885	562	24
Wenceslao Pacheco	9	3	1885	27	2	1889	1.453	25
Rufino Varela	28	2	1889	24	8	1889	178	26
Wenceslao Pacheco	27	8	1889	14	4	1890	231	27
Francisco Uriburo	18	4	1890	8	6	1890	52	28
Juan A. García	9	6	1890	4	8	1890	57	29
Vicente F. López	7	8	1890	16	3	1892	588	30
Emilio Hansen	17	3	1892	11	10	1892	209	31
Juan J. Romero	12	10	1892	6	6	1893	238	32
Marco Avellaneda	7	6	1893	4	7	1893	28	33
Mariano Demaría	5	7	1893	11	8	1893	38	34
José A. Terry	12	8	1893	17	1	1895	524	35
Juan J. Romero	23	1	1895	23	12	1896	701	36
Amancio Alcorta	24	12	1896	20	1	1897	28	37
Wenceslao Escalante	21	1	1897	11	10	1898	629	38
José M. Rosa	12	10	1898	1	5	1900	568	39
Enrique Berduc	2	5	1900	5	7	1901	429	40
Marco Avellaneda	11	7	1901	4	4	1904	999	41
José A. Terry	5	4	1904	14	3	1906	709	42
Norberto Pinero	15	3	1906	20	9	1906	190	43
Eleodoro Lobos	21	9	1906	19	9	1907	364	44
Manuel M. de Oriondo	20	9	1907	1	10	1910	1.108	45
José M. Rosa	12	10	1910	2	8	1912	661	46
Enrique S. Pérez	5	8	1912	28	3	1913	236	47
Norberto Pinero	1	4	1913	16	7	1913	107	48
Lorenzo Anadon	21	7	1913	15	2	1914	210	49
Enrique Carbo	16	2	1914	15	8	1915	546	50
Francisco J. Oliver	20	8	1915	11	10	1916	419	51
Domingo E. Salaberry	12	10	1916	11	10	1922	2.191	52
Rafael Herrera Vegas	12	10	1922	8	10	1923	361	53
Víctor M. Molina	10	10	1923	11	10	1928	1.829	54
Enrique P. Colman	12	10	1928	6	9	1930	696	55
Enrique S. Pérez	7	9	1930	16	4	1931	222	56
Enrique Uriburu	17	4	1931	19	2	1932	309	57
Alberto Hueyo	20	2	1932	19	7	1933	516	58
Federico Pinedo	24	8	1933	30	12	1935	860	59
Roberto M. Ortiz	31	12	1935	21	6	1937	538	60
Carlos A. Acevedo	22	6	1937	19	2	1938	242	61
Pedro Groppo	20	2	1938	1	9	1940	925	62
Federico Pinedo	2	9	1940	16	1	1941	137	63
Salvador Oria	18	1	1941	16	3	1941	58	64
Carlos A. Acevedo	17	3	1941	6	6	1943	812	65
Jorge A. Santamarina	7	6	1943	14	10	1943	130	66
César Ameghino	15	10	1943	6	5	1945	570	67
Ceferino A. Yrigoyen	7	5	1945	22	8	1945	108	68
Armando G. Antille	23	8	1945	13	10	1945	52	69
Amaro Avalos	20	10	1945	3	6	1946	227	70
Ramón A. Cereijo	4	6	1946	3	6	1952	2.192	71
Pedro J. Bonnani	4	6	1952	19	9	1955	1.203	72

Ministro	Desde			Hasta			Días seguidos en el cargo	Ranking cronológico
	Día	Mes	Año	Día	Mes	Año		
Eugenio J. Folcini	20	9	1955	12	11	1955	54	73
Eugenio A. Blanco	14	11	1955	25	1	1957	439	74
Roberto A. Verrier	26	1	1957	25	3	1957	58	75
Adalbert Krieger Vasena	26	3	1957	30	4	1958	400	76
Emilio D. del Carril	1	5	1958	24	6	1959	420	77
Alvaro C. Alsogaray	25	6	1959	25	4	1961	671	78
Roberto T. Alemann	26	4	1961	12	1	1962	263	79
Carlos A. Coll Benegas	15	1	1962	25	3	1962	69	80
Jorge H. Wehbe	26	3	1962	5	4	1962	11	81
Federico Pinedo	6	4	1962	25	4	1962	19	82
Alvaro C. Alsogaray	30	4	1962	9	12	1962	224	83
Eustaquio Méndez Delfino	10	12	1962	13	5	1963	155	84
José A. Martínez de Hoz	21	5	1963	11	10	1963	144	85
Eugenio A. Blanco	12	10	1963	5	8	1964	299	86
Juan C. Pugliese	19	8	1964	27	6	1966	677	87
Jorge N. Salimei	29	6	1966	2	1	1967	188	88
Adalbert Krieger Vasena	3	1	1967	10	6	1969	890	89
José M. Dagnino Pastore	11	6	1969	17	6	1970	373	90
Carlos M. Moyano Llerena	18	6	1970	15	10	1970	120	91
Aldo Ferrer	26	10	1970	28	5	1971	215	92
Juan A. E Quilici	1	6	1971	10	10	1971	132	93
Cayetano A. Licciardo	11	10	1971	12	10	1972	367	94
Jorge H. Wehbe	13	10	1972	24	5	1973	224	95
José B. Gelbard	25	5	1973	20	10	1974	514	96
Alfredo Gómez Morales	21	10	1974	1	6	1975	224	97
Celestino Rodrigo	2	6	1975	19	7	1975	48	98
Pedro J. Bonanni	22	7	1975	11	8	1975	21	99
Antonio E Cafiero	14	8	1975	2	2	1976	173	100
Emilio Mondelli	3	2	1976	23	3	1976	50	101
José A. Martínez de Hoz	29	3	1976	28	3	1981	1.826	102
Lorenzo J. Sigaut	29	3	1981	21	12	1981	268	103
Roberto T. Alemann	22	12	1981	1	7	1982	191	104
José M. Dagnino Pastore	2	7	1982	24	8	1982	54	105
Jorge H. Wehbe	25	8	1982	9	12	1983	472	106
Bernardo Grinspun	10	12	1983	18	2	1985	437	107
Juan V. Sourrouille	19	2	1985	31	3	1989	1.502	108
Juan C. Pugliese	1	4	1989	25	5	1989	55	109
Jesús Rodríguez	26	5	1989	8	7	1989	44	110
Miguel Roig	9	7	1989	14	7	1989	6	111
Néstor M. Rapanelli	15	7	1989	15	12	1989	153	112
Antonio E. González	18	12	1989	28	1	1991	407	113
Domingo F. Cavallo	29	1	1991	26	7	1996	2.006	114

PRESIDENTES DEL BANCO CENTRAL

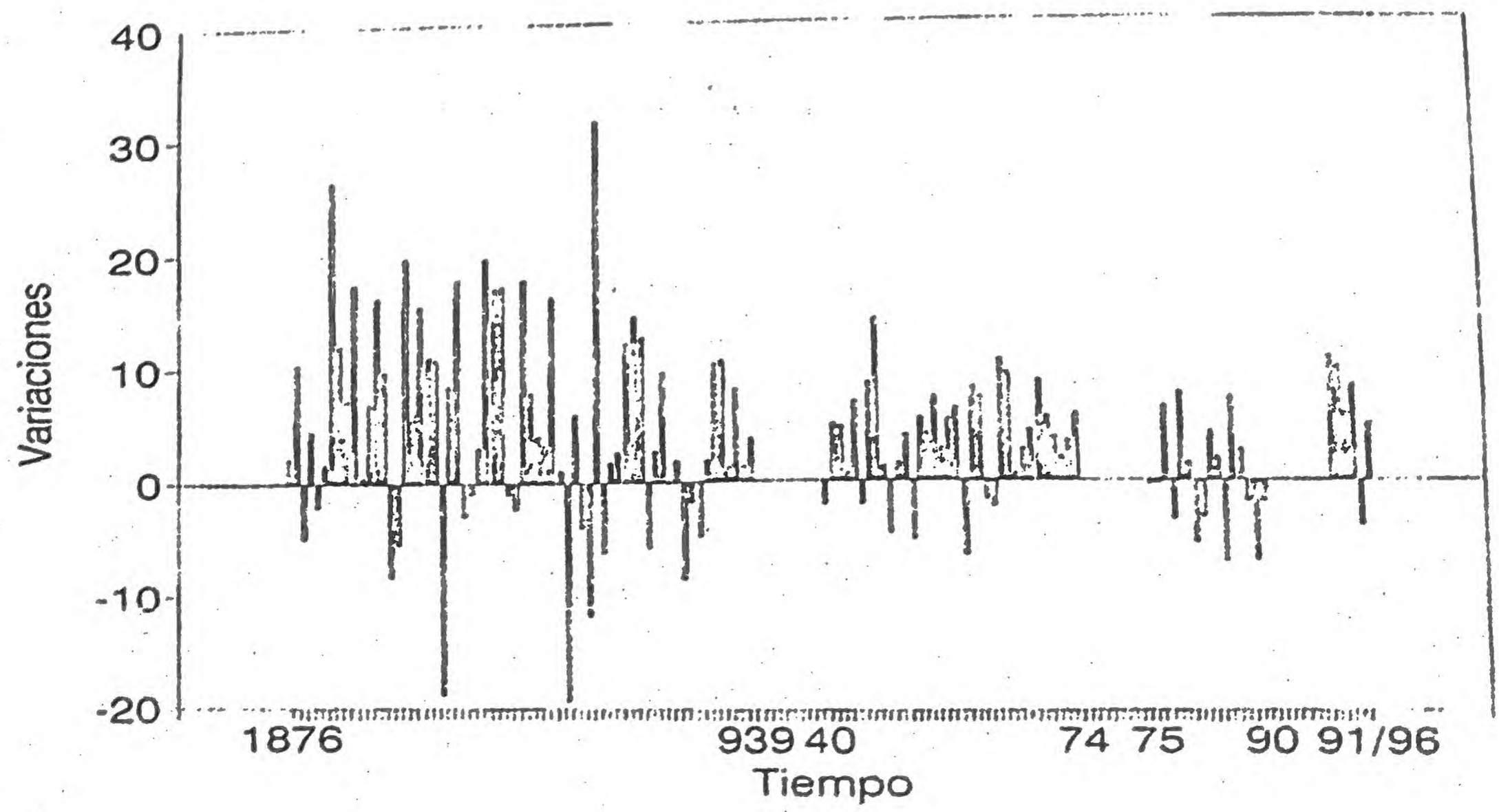
Cuadro Nº 3

Presidente	Desde			Hasta			Días seguidos en el cargo	Ranking cronológico
	Día	Mes	Año	Día	Mes	Año		
Ernesto Bosch	31	5	1935	18	9	1945	3.764	1
Vicente R. Casares	24	9	1945	5	12	1945	73	2
Emilio F Cárdenas	6	12	1945	24	3	1946	109	3
Miguel Miranda	25	3	1946	16	7	1947	479	4
Domingo O. Maroglio	17	7	1947	18	1	1949	552	5
Alfredo Gómez Morales	19	1	1949	3	6	1952	1.232	6
Miguel Revestido	4	6	1952	23	9	1955	1.207	7
Eugenio J. Folcini	24	9	1955	2	10	1955	9	8
Julio E. Alizon García	10	10	1955	7	6	1956	242	9
Eugenio A. Blanco	8	6	1956	12	8	1956	66	10
Eduardo Laurencena	13	8	1956	14	5	1958	643	11
José Mazar Barnett	15	5	1958	31	7	1959	443	12
Eusebio Campos	3	8	1959	27	1	1960	178	13

Presidente	Desde			Hasta			Días seguidos en el cargo	Ranking cronológico
	Día	Mes	Año	Día	Mes	Año		
Eustaquio A. Méndez Delfino	28	1	1960	30	5	1962	853	14
Ricardo P. Pasman	31	5	1962	9	12	1962	193	15
Luis María Otero Monsegur	10	12	1962	16	10	1963	311	16
Félix Gilberto Elizalde	17	10	1963	29	6	1966	987	17
Antonio Micele	30	6	1966	25	7	1966	26	18
Felipe S. Tami	26	7	1966	2	11	1966	100	19
Antonio Micele	3	11	1966	14	12	1966	42	20
Benedicto A.A.R.A. Bianchi	15	12	1966	3	1	1967	20	21
Pedro Eduardo Real	4	1	1967	24	6	1969	903	22
Egidio Iannella	25	6	1969	25	10	1970	488	23
Daniel Fernández	26	10	1970	20	4	1971	177	24
Ricardo Gruneisen	28	4	1971	23	8	1971	118	25
Carlos S. Brignone	24	8	1971	25	7	1972	337	26
Jorge Bermúdez Emparanza	26	7	1972	28	5	1973	307	27
Alfredo Gómez Morales	29	5	1973	2	9	1974	462	28
Hernán Aldabe	11	10	1974	29	10	1974	18	29
Ricardo A. Cairoli	30	10	1974	17	7	1975	261	30
Emilio Mondelli	1	8	1975	3	2	1976	187	31
Eduardo A. Zalduendo	4	2	1976	24	3	1976	48	32
Adolfo César Diz	2	4	1976	31	3	1981	1.825	33
Julio J. Gómez	1	4	1981	31	5	1981	61	34
Egidio Iannella	1	6	1981	1	7	1982	395	35
Domingo F. Cavallo	2	7	1982	26	8	1982	56	36
Julio González del Solar	27	8	1982	9	12	1983	470	37
Enrique García Vázquez	10	10	1983	18	2	1985	437	38
Alfredo Concepción	19	2	1985	25	8	1986	553	39
José Luis Machinea	26	8	1986	31	3	1989	949	40
Enrique García Vázquez	1	4	1989	8	7	1989	99	41
Javier González Fraga	9	7	1989	23	11	1989	138	42
Egidio Iannella	27	11	1989	19	12	1989	23	43
Rodolfo C. Rossi	20	12	1989	22	1	1990	33	44
Enrique Folcini	23	1	1990	20	3	1990	57	45
Antonio Erman González	21	3	1990	27	6	1990	99	46
Javier González Fraga	28	6	1990	28	1	1991	215	47
Roque B. Fernández	31	1	1991	28	7	1996	2.006	48

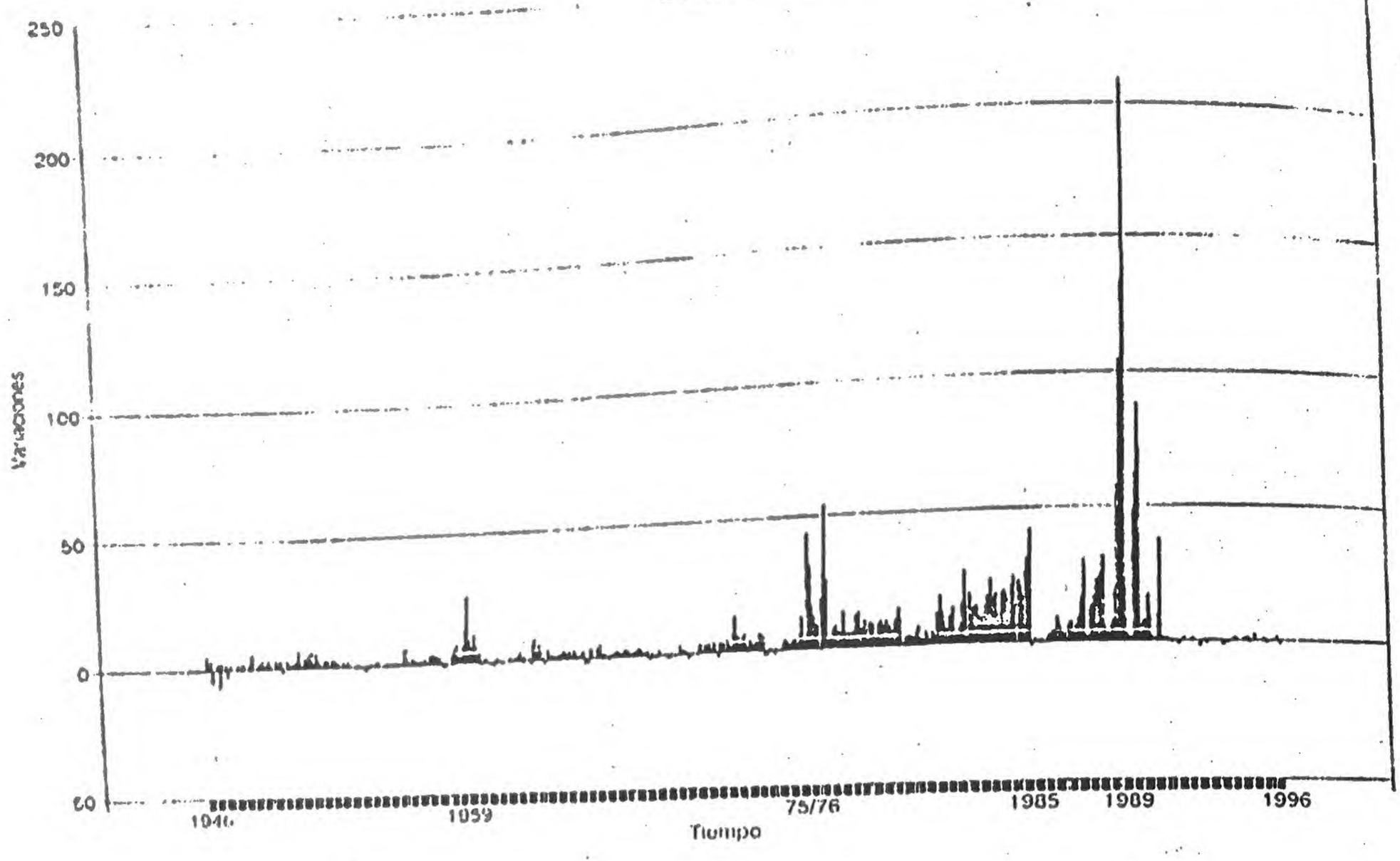
PBI TOTAL EN TÉRMINOS REALES
(VARIACIONES ANUALES, EN %)

Gráfico Nº 4



PRECIOS MAYORISTAS
(VARIACIONES MENSUALES, EN %)

Gráfico Nº 5



UNIDADES MONETARIAS

Cuadro Nº 6

Nombre	Desde	Relación con anterior unidad	Equivalente a $ 1	Equivalente a $mn 1
Peso moneda nacional	Nov. 5, 1881		0,0000000000001	1
Peso ley 18.188	Ene. 1, 1970	Quitó 2 ceros	0,0000000000100	100
Peso argentino	Jun. 1, 1983	Quitó 4 ceros	0,0000001000000	1.000.000
Austral	Jun. 15, 1985	Quitó 3 ceros	0,0001000000000	1.000.000.000
Peso	Ene. 1, 1992	Quitó 4 ceros	1,0000000000000	10.000.000.000.000

Capítulo I

La economía argentina hasta la segunda guerra mundial

Salvo las de Adán y Eva, las historias deben comenzar sintetizando lo que existía antes del período focalizado (1). Por eso, en el presente capítulo se presenta una visión del desenvolvimiento de la economía argentina desde la segunda mitad del siglo XIX. Visión mas bien impresionista, surgida de lecturas interpretativas del período más que de investigaciones detalladas, como las que se realizaron sobre el período 1943-1996.

1. Argentina económica a mediados del siglo XIX

El 3 de febrero de 1852, en Caseros, Justo José de Urquiza y sus tropas, vencieron a Juan Manuel de Rosas y las suyas, finalizando *17 años* consecutivos (y *20* en total) de gobierno autoritario por parte del segundo (2).

¿Cómo era "Argentina" cuando el gobernador de la Provincia de Buenos Aires, y mayor propietario de tierras de la provincia, fue vencido por el de Entre Ríos? El nombre de nuestro país aparece deliberadamente entre comillas, para destacar las marcadas diferencias que, tanto desde el punto de vista geográfico como político, existen entre mediados del siglo XIX y la actualidad (3).

"Se trataba de surgir, y no de resurgir. Si puede hablarse de un milagro argentino, él consistió en que los hombres a quienes les correspondió condu-

---

(1) Diéguez (1958) señaló este punto de manera muy feliz, al expresar que analizar cualquier cuestión sin prestarle atención a sus antececentes históricos es "como llegar al teatro al final del tercer acto".

(2) "Los ejércitos eran parejos en número y disciplina. La victoria de Urquiza fue total. Rosas nada salvó, y con unos pocos seguidores regresó a Buenos Aires. Inmediatamente redactó su renuncia y a continuación se asiló en la legación británica. Esa misma noche se trasladó con sus 2 hijos a una fragata inglesa. 4 días después partía para Inglaterra, para no regresar jamás" (Floria y García Belsunce, 1971).

(3) "Estamos tan acostumbrados a considerar tan argentina como la Plaza de Mayo, la vasta extensión que va de los Andes al Atlántico y al río Uruguay, y de Bolivia y Paraguay a las regiones australes, que rara vez pensamos que la mayor parte de ese inmenso territorio no estaba hasta ayer a la disposición de los argentinos" (Pinedo, 1968).

cir los asuntos del país a mediados del siglo XIX, supieron sobreponerse a las tendencias perversas engendradas en el ambiente anárquico en que se formaron, y se dedicaron a cumplir, o mejor dicho a que se cumpliera por gobernantes y por los que no lo eran, las tareas que demandaba un país pobre, atrasado y desierto... El proceso se hizo con recursos mínimos y dificultades inmensas" (Pinedo, 1968). "Argentina es el único país creado bajo un proceso político filosófico anglosajón o angloamericano, e implementado por descendientes de españoles. 4 hombres, en muchos casos enemistados entre sí, produjeron lo que se podría considerar el milagro de la segunda mitad del siglo XIX: Juan Bautista Alberdi, Justo José de Urquiza, Bartolomé Mitre y Domingo Faustino Sarmiento" (Ribas, 2000). "Si se acepta el hecho de que en la década de 1870 Argentina era poco más que una gran llanura fértil, con población tan escasa que ni siquiera resultaba suficiente para explotar de modo racional los muchos millones de ovinos y vacunos que se reproducían libremente en sus tierras; que estos animales eran la única fuente de exportaciones, compuesta por lanas, cueros, sebo y tasajo; que la importancia económica del país no estaba entonces de modo claro por encima de las otras naciones latinoamericanas; y que en consecuencia los empréstitos extranjeros que le ayudaban a cubrir el exceso crónico de las importaciones sobre las exportaciones eran relativamente modestos si se los compara con los de Brasil, Perú o México; entonces aparece naturalmente la necesidad de explicar los cambios que llevaron al país a la posición superior que gozó, hacia 1914, en el grupo latinoamericano de naciones" (Vázquez Presedo, 1971) (4). "¿Qué semejanza hay entre la población de mediados del siglo pasado y la de hoy [se preguntaba Alejandro E. Bunge en 1924]? No se trata ya de un millón de mestizos, indios, negros y mulatos, entre los cuales se imponía con dificultad el genio de una minoría de sangre europea con predominio español. Trátase hoy de 10 millones de hombres de raza blanca, que producen y comercian en un solo día tanto como aquel millón en un año" (Llach, 1985) (5).

---

(4) BUNGE comparó algunos indicadores económicos, contrastando a Argentina con la suma de otros 9 países sudamericanos: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. En 1924, del total de los 10 países, el nuestro tenía *73%* del oro, enviaba *61%* de los telegramas, tenía *58%* de los autos, *50%* del comercio exterior y *43%* de extensión de su red ferroviaria (LLACH, 1985).

(5) Que a mediados del siglo XIX Argentina fuera pobre, no quiere decir que su economía hubiera permanecido estancada. Según NEWLAND y POULSON (1995), entre 1825 y 1865 el volumen físico de la producción de productos pecuarios, en ese momento la porción más importante del sector agropecuario, creció *6% anual*. A menos que todo el crecimiento se haya registrado en la última década...

También importa destacar que sólo *la mitad* de dicho crecimiento se debe al empleo de mayor cantidad de factores productivos, la otra mitad al aumento de la productividad (en ningún período posterior la importancia del aumento de la productividad fue tan alta, y como se verá, el crecimiento de algunos períodos considerados "de oro" se explica casi totalmente por el empleo de mayor cantidad de factores productivos).

Digresión. El lector nunca debe perder de vista las enormes fragilidades que, a pesar de los encomiables esfuerzos de sus constructores, tienen las estimaciones estadísticas referidas a este período (que el número aparezca en letras de molde, prolíjamente encolumnado, no mejora su aproximación a la realidad que pretende reflejar). En el mejor de los casos deben tomarse como *órdenes de magnitud*.

Romero (1946) describe así a los dirigentes de entonces: "Corresponde a la joven generación de 1837 el mérito de haber descubierto el camino de salvación, gracias a su actitud inicial de dirigir la mirada escrutadora hacia la realidad y la experiencia. Esta nueva interpretación de la realidad estaba arraigada en los hombres que abatieron a Rosas en 1852 y cristalizó en la Constitución Nacional sancionada al año siguiente. Se halló la definitiva forma de conciliación que permitió consolidar la unidad nacional bajo la presidencia de Bartolomé Mitre. La acción desarrollada entre 1862 y 1880 no fue sino la realización de la política postulada por aquel movimiento que se inició en 1837... El duelo entre federación y unidad se daba en 2 concepciones de la vida, no en 2 doctrinas políticas... El odio contra Rosas era en ellos violento e incontenible, pero la experiencia pareció indicarles que toda acción sería inútil si no se concedía a las masas populares la satisfacción de sus ideales políticos espontáneos... El examen de los hombres de 1837 fue agudo y sagaz. El resultado fue la postulación de una política conciliatoria y basada en la realidad... Regenerar al país era, ante todo, no volver a caer en los viejos errores: ni mera restauración de viejos idearios fracasados, ni exageradas concesiones a la realidad espontánea... Esteban Echeverría, en el *Dogma*, sostuvo que la razón colectiva es soberana, no la voluntad colectiva. Sin una alteración grave en el sistema electoral habrá que renunciar a la esperanza de obtener gobiernos dignos por la obra del sufragio... Libros decisivos: *Facundo, Argirópolis, Educación popular y Las ciento y una*, de Domingo Faustino Sarmiento; *Las bases* de Juan Bautista Alberdi, y el *Dogma socialista* de Echeverría" (6).

Ideales reacondicionados en función de la experiencia, junto a fenomenales carencias materiales, constituyeron la tensión inicial sobre la que se basó la acción al comienzo del período en consideración.

2. Escenario internacional

¿Qué pasó en el mundo durante las 9 décadas que transcurrieron entre mediados del siglo XIX y la Segunda Guerra Mundial? No hay más remedio que presentar de manera sucesiva episodios que claramente interactuan entre sí. El relato que sigue va de la política a la economía, y de lo general a lo particular, en la esperanza de que a través de su lectura el lector pueda formar en su mente la "imagen" del escenario internacional dentro del cual tuvieron que desenvolverse los argentinos.

La selección de eventos, así como su presentación, tuvo en vista el carácter instrumental del escenario internacional, para el objetivo último de esta obra. Es muy probable que el correspondiente análisis de la economía de *China* se ocupe de otros hechos internacionales, o los recoja de manera diferente.

---

(6) Dado el carácter autoritario del régimen rosista, la mayoría de estas ideas fue generada en el exilio. En Uruguay en el caso de Echeverría, en Chile en los de Alberdi y Sarmiento. Katra (2000) analizó en detalle la generación de 1837.

2.1. Política

Como las decisiones económicas no se adoptan "en el vacío", de inmediato pasaremos revista al contexto político dentro del cual fueron adoptadas, prestándole atención primero al sistema y luego a los principales eventos que tuvieron lugar durante el período en consideración.

2.1.1. Sistema

"En setiembre de 1814 se reunió el Congreso de Viena para planificar el mundo posterior a Napoleón Bonaparte [finalmente derrotado en Waterloo, en 1815]... Basado en las ideas de William Pitt y privilegiando la cuestión del equilibrio del poder, luego del Congreso, Europa experimentó el más largo período de paz de su historia; no hubo guerra entre los Grandes Poderes durante *40 años*, y luego de la de Crimea de 1854 hubo paz durante *60 años* más... Luego de la Guerra Franco-Prusiana de 1870 Alemania desplazó a Francia de su lugar de preminencia... La destrucción del sistema creado por el Congreso de Viena fue comenzada por Napoleón III, y continuada por Otto von Bismarck, quien aunque logró lo que se propuso [el liderazgo prusiano], el propio tamaño de su victoria hipotecó el futuro de Alemania y el del Orden Mundial Europeo... Bismarck gobernó hasta 1890... Luego de 1891 el orden internacional se fue rigidizando. Los tests de fuerza se convirtieron en la regla más que en la excepción. Era cuestión de tiempo que cualquier crisis saliera de control. Ocurrió en 1914" (Kissinger, 1994).

2.1.2. Eventos

Dentro del sistema político que suscintamente se acaba de presentar, vale la pena destacar los siguientes eventos, ordenados cronológicamente.

a. Revoluciones de 1848 y contrarrevoluciones de 1849. "En 1848 tuvo lugar la famosa 'primavera de los pueblos', la primera y última revolución europea en el sentido (casi) literal, la realización momentánea de los sueños de la izquierda, las pesadillas de la derecha, el derrocamiento virtualmente simultáneo de los viejos regímenes existentes en la mayor parte de la Europa continental al oeste de los imperios ruso y turco... Se la había esperado y predicho. Parecía ser la culminación y la consecuencia lógica de la era de la doble revolución. Pero fracasó universal, rápida y definitivamente... Con la única excepción de Francia, en 1849 todos los antiguos gobiernos recuperaron el poder y los revolucionarios se desperdigaron en los exilios (7) ... Después de 1848 Europa dejó de embarcarse en las sendas revolucionarias" (Hobsbawm, 1998).

b. Guerra civil en Estados Unidos (1861-1865). Precipitada por la elección en 1860 de Abraham Lincoln a la presidencia de la Nación, y su conocida

(7) Todo tipo de revolucionarios tuvieron que exiliarse. Economistas como KARL HEINRICH MARX, quien en 1848 publicó su *Manifiesto comunista*, y BRUNO HILDEBRAND; pero también músicos como RICHARD WAGNER.

postura en favor de la abolición de la esclavitud, la guerra entre los estados del norte y sur de los Estados Unidos se desarrolló entre abril de 1861 e igual mes de 1865. Finalizó con la victoria de los estados del norte, por lo que "estimuló la producción industrial en el Norte y perjudicó la agricultura en el Sur" (Cuccorese y otros, 1966).

"La Guerra Civil constituye el principal evento de la historia de Estados Unidos... La guerra estaba tan en contra de los intereses objetivos del Sur, que Lincoln no la creía probable... El censo de 1860 mostró que los 11 estados confederados tenían una población de 5,4 millones de blancos y 3,5 millones de esclavos. Un millón de blancos pelearon, *300.000* de los cuales perdieron la vida... ¿Por qué el Sur peleó tan bien; por qué la guerra duró tanto? Porque Lincoln peleó con muchas restricciones, y cometió muchos errores... En cierto sentido los hospitales eran más sangrientos que los campos de batalla. Las amputaciones eran las 'marcas de la cirugía de la Guerra Civil'... La finalización de la Guerra Civil resolvió el problema de la esclavitud y generó el problema de los negros, que todavía continúa... Surgió un nuevo Sur, en el cual los blancos fueron los únicos ciudadanos de primera categoría y los negros ciudadanos sólo nominalmente" (Johnson, 1997).

c. Revoluciones mexicana y rusa. "Porfirio Díaz había gobernado México durante 30 años, bajo el lema 'poca política, mucha administración'. A fines de 1910 su gobierno cayó derrocado por una revolución" (Lanús, 2001). "La revolución mexicana que comenzó en 1910 no sólo comprometió profundamente a sus vecinos próximos, los Estados Unidos, sino que provocó preocupación en la lejana Argentina. ¿Qué influencia tuvo la destrucción parcial de la clase hacendada mejicana sobre sus pares en Argentina; qué influencia tuvo la imagen, real aunque remota, de los ejércitos revolucionarios en marcha, de las luchas de las bandas guerrilleras, de la destrucción de ferrocarriles y otras estructuras de modernización, sobre la plutocracia argentina a partir de 1910?", se pregunta McGann (1980).

La pregunta es pertinente porque, como se verá más adelante en este mismo capítulo de la obra, la celebración del centenario de la Revolución de Mayo fue boicoteada (y saboteada) por las organizaciones obreras, parcialmente lideradas por anarquistas; de manera que la dirigencia pudo haber recibido la noticia que provino de México con particular sensibilidad (una parte del *antisindicalismo* de la dirigencia inglesa de fines del siglo XVIII se explica por la impresión que les causaron los acontecimientos que siguieron a la Revolución Francesa).

Similar impacto tiene que haber causado la revolución rusa de octubre de 1917, que según algunos historiadores dió lugar al comienzo del "siglo XX chico", el que terminó en noviembre de 1989, con la caída del Muro de Berlín. En efecto, "La Semana Trágica [ocurrida en enero de 1919, como se verá más adelante en este mismo capítulo de la obra] fue un reclamo obrero que desató un conjunto de circunstancias desafortunadas, de malos entendidos y agravó el temor que había en la sociedad argentina por el comunismo, que 2 años antes había conseguido un triunfo espectacular en Rusia" (Luna y Roffo, 1999).

d. Primera Guerra Mundial (1914-1918). Es el evento más importante del período. Consecuencia de factores de diversa índole, incluida la económica ("Alemania había desarrollado, hacia 1914, un nivel industrial tan alto, que amenazaba los mercados tradicionales de Inglaterra y Francia". Vázquez Presedo, 1978), la Primera Guerra Mundial fue "precipitada por el asesinato del archiduque Franz Ferdinand, heredero del trono de Austria, y su mujer, en Sarajevo, capital de Bosnia, el 28 de junio de 1914 [cuando estaban haciendo la primera visita de un miembro de la familia imperial austríaca a la provincia de Bosnia Herzegovina, que Austria había anexado en 1908. Ridley, 1998] (8). Un mes después Austria le declaró la guerra a Serbia. Rusia movilizó entonces su ejército. El 1 de agosto Alemania marchó sobre Bélgica, Luxemburgo y Francia. Inglaterra declaró la guerra 3 días después. Finalmente el Imperio Austrohúngaro, Alemania, Bulgaria y Turquía, fueron vencidos por Gran Bretaña, Francia, Italia, Rusia y Japón [y Estados Unidos]. Cuando terminó el 11 de noviembre de 1918, habían perdido la vida *10 millones* de personas en los campos de batalla, y quizás *el doble* fuera de ellos" (Vázquez Presedo, 1978).

La Conferencia de Paz celebrada en Versailles para determinar el pago de reparaciones que la vencida Alemania abonaría a los países vencedores, fue presidida por Georges Clemenceau, jefe del gobierno francés, porque fuera de Rusia, Francia fue el país que más había sufrido durante la guerra. Clemenceau "deseaba, simplemente, deshacer todo lo hecho en 1871, castigar a Alemania y arruinarla tanto como para que nunca volviera a enfrentar a Francia" (Vázquez Presedo, 1978). De manera que en este caso la política no estaba al servicio de la mejora económica.

El *Tratado de Versailles* fue suscripto el 28 de junio de 1919, "decidiéndose que el monto de las reparaciones fuera determinado por la Comisión de Reparaciones creada para tal fin. El 1 de mayo de 1921 dicha Comisión anunció reparaciones por *$us 33.000 millones* (equivalentes a $us 227.000 millones, a precios de 1987), distribuidas de la siguiente manera: Francia, 54,45%; Inglaterra, 23,05%; Italia, 10%; Yugoeslavia, 5%; Bélgica, 4,5%; Rumania, 1,1%; Portugal, 0,75%; Japón, 0,75% y Grecia, 0,4%. La popularidad de John Maynard Keynes (integrante de la delegación inglesa) aumentó fuertemente cuando criticó públicamente el Tratado, al dar a conocer en 1919 su *Consecuencias económicas de la paz* (9); pero no fue el único en advertir la bajísima probabilidad de cumplimiento práctico del "acuerdo" ("Argentina protestó por los

(8) Los detalles del episodio son antológicos. "El joven terrorista serbio falló en su primer intento, hiriendo al chofer del auto en el que viajaban el archiduque y su mujer. Estos decidieron visitar al herido en el hospital. El nuevo chofer equivocó el camino, deteniéndose en una esquina donde estaba el terrorista, emborrachándose en un bar para calmar su frustración. En el segundo intento no falló" (KISSINGER, 1994).

(9) Una década después KEYNES sostuvo con BERTIL OHLIN una discusión técnica sobre los efectos económicos de las reparaciones, que de ahí en más la literatura especializada conoce como "el problema de la transferencia", discusión que desde el punto de vista técnico ganó... OHLIN (KEYNES, 1929, 1929a; OHLIN, 1929, 1929a).

términos impuestos a Alemania en el Tratado de Versailles". Díaz Alejandro, 1984; "la delegación de Estados Unidos estaba dividida con respecto al Tratado" (Johnson, 1997) (10).

¿Y Argentina? "La guerra europea de 1914 a 1918 fue el primer gran episodio que ubica a nuestro país en el escenario de la política mundial... Argentina tomó nota de la notificación de la guerra y expresó a los beligerantes que observaría una conducta imparcial, respetando los derechos de gentes" (Lanús, 2001). "Hipólito Yrigoyen se hizo cargo de la presidencia en el medio de la Primera Guerra Mundial... Su política tendió a mantener por todos los medios la neutralidad ya anunciada por su antecesor [Victorino de la Plaza], contra las presiones de dentro y de fuera del país; incluso de la intervención norteamericana en el conflicto (6 de abril de 1917), actitud que arrastró a la beligerancia a Brasil y a otras naciones del continente" (Vázquez Presedo, 1978). "La actitud de Yrigoyen difiere de los criterios que fundamentaron la posición de de la Plaza... Cuando Estados Unidos declaró la guerra al gobierno Imperial Alemán, la neutralidad argentina empezó a perder aliados entre los países latinoamericanos... A pesar de la neutralidad, el gobierno no dudó en apoyar económicamente a los Aliados, asegurándoles la provisión de cereales y su financiamiento, cuando Estados Unidos lo pidió... La neutralidad tuvo sus mayores enemigos en el interior de la República... El flanco más débil de la política de neutralidad fue la opinión de algunos círculos influyentes y en general la opinión pública y la prensa... Una creencia muy difundida afirma que la política de neutralidad del gobierno de Yrigoyen nos malquistó con Estados Unidos. Ningún hecho permite corroborar este juicio" (Lanús, 2001) (11).

e. Segunda Guerra Mundial (1939-1945). "Los primeros pasos concretos hacia la guerra se dieron en 1934" (Shirer, 1960). Alemania invadió Austria en la noche del 11 de marzo de 1938, Checoeslovaquia el 16 de mayo de 1939 y Polonia el 1 de setiembre del mismo año (este último hecho determinó el comienzo de las hostilidades). El 29 de setiembre de 1938, en Munich, tuvo lugar la tristemente célebre entrevista entre Hitler y el primer ministro inglés Neville Chamberlain.

Durante la Segunda Guerra Mundial los Aliados (Francia, Inglaterra, Rusia, Estados Unidos desde el 7 de diciembre de 1941, cuando Japón atacó la

---

(10) Mirando retrospectivamente, en Versailles comenzó a gestarse la Segunda Guerra Mundial. ¿Qué les pasó a Clemenceau, al presidente de los Estados Unidos Woodrow Wilson, y al inglés David Lloyd George, entre otros dirigentes; fueron dominados por la pasión que siguió a una guerra mucho más extensa y costosa de lo esperado, eran todos miopes, o qué? Lo cierto es que su decisión resultó muy costosa, y que la lección fue tenida bien presente al finalizar la Segunda Guerra Mundial.

El horror que generó la Primera Guerra Mundial explica la intensidad del movimiento pacifista de la década de 1930, lo cual a su vez ayuda a entender la resistencia miope a los alertas de Winston Churchill referidas a lo que la realidad mostró eran las verdaderas intenciones de Adolf Hitler.

(11) Storani (1996) analizó la política exterior argentina entre 1916 y 1930.

base norteamericana de Pearl Harbor) vencieron al Eje (Alemania, Italia y Japón). Benito Mussolini fue ejecutado el 29 de abril de 1945, y Hitler se suicidó un día después. La detonación de sendas bombas atómicas en Hiroshima y Nagasaki, el 6 y el 9 de agosto de 1945 respectivamente, precipitó la capitulación de Japón. Durante la Segunda Guerra Mundial murieron *27 millones* de personas en los campos de batalla, y *casi otro tanto* fuera de ellos.

Así como luego de la Primera Guerra Mundial existió el Tratado de Versailles, luego de la Segunda existió el *Plan Marshall;* y así como a partir de 1919 en cada país la estrategia fue la de arreglar sus problemas a costa del vecino, a partir de 1944, para evitar repetir las costosísimas experiencias vividas durante la Gran Depresión de la década de 1930, se crearon el Fondo Monetario Internacional, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (luego Banco Mundial), y el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT, luego Organización Mundial del Comercio, OMC). Como Versailles, esto también es política, pero a la luz de lo que había ocurrido al terminar la Primera Guerra Mundial, ahora se la puso al servicio de la mejora económica. Si con esto se quiso evitar la Tercera Guerra Mundial, la estrategia ya superó el medio siglo de éxito.

¿Y Argentina? "Argentina adoptó una posición neutral no porque en el seno de su gobierno hubiera tendencias nacionalistas o pro-nazis, como lo afirmaba el Departamento de Estado [de los Estados Unidos] (12), sino porque recibía apoyo de Gran Bretaña, cuyos intereses no se veían afectados por dicha neutralidad... Enrique Ruiz Guiñazú, ministro de Relaciones Exteriores hasta junio de 1943, más que partidario del Eje tenía miedo obsesivo de la dominación de Estados Unidos (13)... La neutralidad le daba la seguridad a la élite local, de que no habría represalias si ganaba Alemania... Durante los primeros años de la guerra la política británica en América del Sur se basó en 4 factores fundamentales que es preciso considerar de manera simultánea para lograr su plena comprensión: la amenaza alemana; el hecho de que el continente sudamericano era una de sus principales fuentes de abastecimiento; la extrema debilidad de la economía británica; y los problemas suscitados por la alianza y la rivalidad con los Estados Unidos, de quien Gran Bretaña comenzaba a depender económica y militarmente, y que constituía sin embargo su principal competidor en los mercados sudamericanos... Nada de esto podía resultarle grato a los Estados Unidos, país al que el estallido de la Segunda Guerra Mundial le dió la oportunidad para consolidar el denominado 'sistema panamericano' (14)... La *Ley de préstamos y arriendos* [aprobada

---

(12) "Los miembros del GOU [Grupo de Oficiales Unidos, protagonistas del golpe de estado del 4 de junio de 1943] eran pro nazis, pero no nazis. La distinción puede parecer sutil pero tiene su importancia... No podemos ver al nazismo de 1943 con el criterio de hoy. Las bestialidades hitlerianas se conocieron cabalmente recién después de 1945" (LUNA, 1971).

(13) RUIZ MORENO (1997) analizó la cuestión, luego de tener acceso al archivo personal de RUIZ GUIÑAZÚ.

(14) "Las presiones para que Argentina abandonara su posición fueron exhaustivas (sic). Este hecho fue la clave para explicar el horizonte de ojos caídos que padeció Argentina hasta 1949" (NEIBURG, 1995).

el 11 de marzo de 1941] fue un instrumento en tal sentido (15)... En la Tercera Conferencia Consultiva, celebrada en Río de Janeiro entre el 15 y el 23 de enero de 1942 [2 meses después de Pearl Harbor], Argentina fue el único país neutral del hemisferio" (Rapoport, 1976).

El 26 de enero de *1944* Argentina rompió relaciones diplomáticas con Alemania y Japón, y el 27 de marzo de 1945 les *declaró la guerra*. "Esta última se entiende generalmente como una actitud apresurada, a fin de que Argentina pudiera entrar en la Conferencia de San Francisco, que dió origen a las Naciones Unidas; y para algunos fue sólo un acto oportunista. Esta opinión no se ajusta a los hechos, ya que tampoco Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela le habían declarado la guerra al Eje; de manera que la referida decisión obedeció más a los acuerdos entre las grandes potencias, y a la necesidad de Estados Unidos de contar con un sólido apoyo en las Naciones Unidas, que a un hecho casual o a una conducta meramente oportunista" (Rapoport, 1996). El decreto 7035, del 2 de abril de 1945, ordenó la *confiscación* de todos los bienes muebles e inmuebles, pertenecientes a los estados alemán y japonés; y el decreto 7058, dictado en la misma fecha, creó el Registro especial de nacionales de los países enemigos residentes en la República, para la inscripción y vigilancia de los domiciliados o residentes cuyos países de origen se hallaran en estado de beligerancia con la Nación Argentina.

2.2. Economía

Lo mismo que en el plano político, durante el período en consideración conviene prestarle atención al sistema económico general, por una parte, y a los principales eventos ocurridos por la otra.

2.2.1. Sistema

Desde el punto de vista económico, a mediados del siglo XIX había una "locomotora" principal: Gran Bretaña. "Su grado de desarrollo requirió la ampliación de los mercados más allá del nivel nacional. Esto supuso el final de las barreras al comercio y la adopción de una política de liberalización. Se tradujo, finalmente, en la incorporación de los países de ultramar a un sistema de economía mundial" (Cortés Conde, 1963) (16).

---

(15) Skidelsky (2000), en su tercer volumen de la biografía de Keynes, describe de manera detallada las negociaciones económicas y financieras entre Estados Unidos e Inglaterra durante la Segunda Guerra Mundial. Eran aliados, pero...

(16) Vincularse principalmente con la economía inglesa era, entonces, hacer "la lógica" en ese momento. Pero los beneficios de tal vinculación surgieron de su nivel de ingreso por habitante y sus oportunidades, más que de su tasa de crecimiento. En efecto, entre 1860 y 1913 el PBI real inglés creció *2,6%* anual (*1,6%* por habitante), en tanto que a precios corrientes aumentó 2,4% anual (1,5% por habitante). Lo cual, de paso, muestra que hubo deflación durante el referido medio siglo. Durante el mejor período, la década que va de 1880 a 1890, el PBI real inglés aumentó *4,2%* anual (*3,3%* por habitante), y a precios corrientes 2,7% anual (1,9% por habitante).

"El movimiento hacia el comercio más libre de la época de Adam Smith y Pitt se interrumpió con la Revolución Francesa y las guerras que la siguieron. Recién en 1860 se pudieron cosechar las semillas sembradas 75 años antes. Claves dentro de ese movimiento son la abolición de las Leyes de Granos en 1846, el tratado comercial entre Gran Bretaña y Francia de 1860 (17), y los cambios en las políticas de transporte. El movimiento se frenó en los últimos años de la década de 1870, primero en Alemania y luego en Francia y en otros países, por el fuerte influjo de productos agrícolas de Estados Unidos, Canadá, Argentina y Australia, y las recesiones de 1870 y 1890" (Haberler, 1964) (18). "Robert Peel, el líder conservador que se convirtió al librecambio en 1845-46, tuvo trascendencia excepcional en este proceso" (Cuccorese y otros, 1966).

"En Inglaterra denominaban Leyes de Granos a las disposiciones destinadas a entorpecer la importación de alimentos, con el fin de estabilizar los precios internos, y que formaban parte de un sistema completo de regulación (como consecuencia del crecimiento que surgió de la Revolución Industrial [que comenzó alrededor de 1770] Inglaterra pasó de exportadora a importadora de alimentos)... Existentes desde 1643, la versión 'moderna' de las Leyes de Granos fue sancionada en 1814 y 1815, cuando merced al triunfo de los terratenientes se introdujo la prohibición de importar (habían terminado las guerras napoleónicas. La consiguiente disminución del gasto público y el empleo, y el temor a que ocurriera algo como en Francia, sumados a las malas cosechas, conmocionó a Inglaterra en ese momento) (19)... Las Leyes de Granos tenían implicancias distributivas, fiscales, de crecimiento y políticas... Se modificaron en 1822 (modificación que no fue operativa), 1828 y 1842... En 1839, en Manchester, se fundó la Liga contra la Ley de Granos. Finalmente, en 1846 se logró su derogación definitiva (20) (21)... En 1848 se eliminaron las denominadas Actas de Navegación, las cuales en la práctica se fueron desmantelando a

---

(17) "Por esa época Inglaterra y Francia ocupaban los primeros lugares en el comercio exterior argentino" (Cuccorese y otros, 1966).

(18) "Esta liberalización comercial fue la segunda de las 3 olas integracionistas que vió la economía mundial en los últimos 200 años. La primera fue la integración de las economías alrededor de los estados nacionales, y la tercera ocurrió luego de la Segunda Guerra Mundial. Durante, e inmediatamente después de la Primera Guerra Mundial, y también durante la Gran Depresión, lo que se produjo fue una desintegración" (Haberler, 1964).

(19) "El debate parlamentario y periodístico que generó la modificación de 1815 impactó poco en las decisiones, pero muchísimo en el análisis económico. David Ricardo y Thomas Robert Malthus participaron en él, sosteniendo posiciones contrapuestas. Los *Principios de economía política y tributación*, que el primero de ellos [escribiera por sugerencia de James Mill y] publicara un par de años después, son un claro subproducto de dicho debate" (Doreman, 1989).

(20) Mensaje para impacientes: entre el momento en que Ricardo publicó su libro en favor de la derogación de las Leyes de Granos, y aquel en que fueron derogadas, pasaron *29 años.*

(21) Para compensar la caída de ingresos fiscales, la derogación obligó a reimplantar el impuesto a los ingresos. Este impuesto, creado durante la guerra contra Napoleón, había sido derogado en 1815... *¡y los registros quemados!*

lo largo de 15 años. *Recién en 1860* Gran Bretaña estaba en verdadera situación librecambista" (22) (Diéguez, 1974).

En el plano monetario, "en los 40 años anteriores a la Primera Guerra Mundial rigió el patrón oro en los principales países del mundo" (Ford, 1983). Suscintamente, cuando un país adhiere al sistema de patrón oro fija el valor de su moneda en términos de oro, estando dispuesta su autoridad monetaria a comprar y vender una y otro, sin restricciones directas, al mencionado tipo de cambio. Lo cual le limita considerablemente las posibilidades de emitir moneda local sin "respaldo", es decir, el correspondiente valor en divisas mantenido como reserva por la autoridad monetaria. "Los bancos centrales defendieron sus reservas de oro modificando su tasa de redescuento; algunos (como los del Imperio Austro-Húngaro, Rusia, Bélgica, Holanda y Alemania) mantuvieron fuertes sumas de monedas extranjeras como reservas, para entregarlas en vez de oro ante un aumento de la oferta excedente de dinero local... Circunstancias particulares —por ejemplo, que el principal mercado del oro funcionara en Londres, regulado por las mismas instituciones financieras— le permitieron al Banco de Inglaterra preservar la convertibilidad de su moneda, a pesar de contar con exiguas reservas (en 1913 la Caja de Conversión y la Tesorería argentinas tenían *50% más* de oro que sus pares de Inglaterra)... El funcionamiento del sistema se vió fuertemente facilitado por el hecho de que durante el período se produjo un fuerte aumento en el stock mundial de oro monetario, que se triplicó entre 1867 y 1913, como consecuencia del descubrimiento de yacimientos de oro" (23) (Ford, 1983).

Este contexto de creciente liberalización comercial y mayor control fiscal vía patrón oro generalizado, generó un fuerte movimiento internacional de mano de obra y capital, que como se verá más adelante, en este mismo capítulo, nuestro país aprovechó como receptor de manera intensa (24).

Pero dicho contexto no sobrevivió a la Primera Guerra Mundial, siendo reemplazado por otro caracterizado por el repliegue de cada país sobre sí mismo para la solución de sus problemas, con la consiguiente estrategia de solucionar las dificultades a costa del vecino... y las represalias de éste, la aparición de agudos problemas financieros, inflación e hiperinflaciones, así como la mudanza del rol de "locomotora" de Gran Bretaña a los Estados Unidos.

---

(22) Las importaciones de trigo de Gran Bretaña por país de origen muestran que Australia, Canadá y Estados Unidos aprovecharon antes que Argentina la oportunidad creada por la liberalización comercial. Las exportaciones desde nuestro país hacia Inglaterra comenzaron en la década de 1890.

(23) A pesar de lo cual durante el último cuarto del siglo XIX hubo deflación y no inflación.

(24) Quienes piensan que la *globalización económica* comenzó en la última década del siglo XX, aprenderán mucho leyendo a O' Rourke y Williamson (1999), quienes analizaron en detalle el proceso globalizador que se produjo desde mediados del siglo XIX y hasta la Primera Guerra Mundial, y a Ferrer (1996, 2000), quien historió el proceso globalizador "desde que el Mundo es Mundo".

Todo lo cual tendría fuertes implicancias para Argentina... que muy pocos vieron en su momento (25). "La Gran Guerra que estalló en 1914 destruyó un sistema económico internacional que había permitido, con todos los esplendores o las miserias que se quieran, el surgimiento de una Argentina que no sólo había llegado a ocupar 'el lugar más destacado entre las naciones iberoamericanas', sino un lugar destacado en el mundo... El estancamiento agrario argentino tiene su origen en la Primera Guerra Mundial y sus consecuencias" (Vázquez Presedo, 1978).

Así como la dirigencia argentina leyó incorrectamente el repliegue económico mundial luego de la Primera Guerra Mundial, y siguió actuando en base a la hipótesis de un regreso al sistema económico vigente hasta 1914, la correspondiente dirigencia argentina también leyó incorrectamente los esfuerzos para evitar un nuevo repliegue económico mundial luego de la Segunda Guerra Mundial, y siguió actuando en base a la hipótesis de un nuevo conflicto mundial y cierre de las economías.

2.2.2. Eventos

Dentro del sistema económico que suscintamente se acaba de presentar, vale la pena destacar los siguientes eventos, ordenados cronológicamente.

a. Crisis de 1873. "Comenzó con el gran pánico de Viena y la crisis de mayo; siguió una inmensa agitación en Alemania e Inglaterra, con estallido de incidentes en casi todas las bolsas europeas. Los gobiernos de Turquía y Perú se declararon en bancarrota" (*Historia*, Nº 56). Además, como se verá de inmediato, en ese momento comenzó un período deflacionario que duró un cuarto de siglo. Al presidente Nicolás Avellaneda le tocó hacer frente a las consecuencias locales de esta crisis. Eckler (1933) ordenó así las depresiones

---

(25) "Nadie entre los contemporáneos captó mejor que ALEJANDRO BUNGE, los datos básicos de esa ambigua hora argentina que va de la Primera Guerra Mundial a la Gran Depresión", apunta HALPERÍN (1984), quien también señala que "Desde 1894 ESTANISLAO ZEBALLOS, representante argentino en Washington, formulaba pronósticos pesimistas sobre el rumbo final de esta etapa del desarrollo. El núcleo del argumento lo proporciona la constante conciencia de la vulnerabilidad a largo plazo de una agricultura extensiva".

BUNGE —un crítico "desde adentro" del modelo— creía que "Si Argentina continuaba por la senda recorrida fecundamente hasta la Primera Guerra Mundial, encontraría a poco de andar el estancamiento. El camino alternativo, ya que no se daba naturalmente, requería una acción de fomento por parte del Estado para conseguir una evolución paulatina hacia un desarrollo agropecuario más intensivo que extensivo y hacia una mayor industrialización, centralizada inicialmente en las materias primas nacionales, en el contexto de una diversificación general de la producción", LLACH (1985).

"Después de la Primera Guerra Mundial los países nuevos, con excepción de la República Argentina, han modificado fundamentalmente su política económica, sus métodos de producción y su política social" (BUNGE, 1928). Importante dato para analizar si, con ojos de la época, era "evidente, probable o delirante", pensar si habría o no "un antes y un después" de la Gran Guerra desde el punto de vista del sistema económico mundial.

"Fue para la industrialización, lo que ALBERDI para la población", expresó DE IMAZ (1974) al biografiar a BUNGE.

verificadas entre 1873 y 1932: 1) 1929-32; 2) 1873-78; 3) 1920-21; 4) 1892-94; 5) 1882-85 y 6) 1907-8, de manera que la crisis de 1873 fue, en más de medio siglo, la más importante luego de la de la década de 1930.

b. Deflación entre 1870 y 1895. "Durante la última cuarta parte del siglo XIX los agricultores británicos enfrentaron caídas en el precio del trigo y el maíz. El período se conoce como la Gran Depresión de la agricultura inglesa" (Larson, 1987). "Entre 1877 y 1895, en francos, el precio del trigo *disminuyó 60%* en Gran Bretaña, *58%* en Holanda, *57%* en Bélgica y *40%* en Francia" (Vázquez Presedo, 1971a); y "entre 1880 y 1895, en pesos oro, en Argentina los precios agrícolas disminuyeron *64%*" (Cortés Conde, 1980). "En 1892-94 tocó fondo la llamada Gran Depresión de 1870-1895" (Della Paolera, 1994).

¿Caída de precios relativos o deflación? Ambas cosas. Porque entre 1877 y 1895 en Inglaterra también diminuyó el nivel general de los precios, pero sólo 25% según los precios implícitos en el PBI.

c. Luego de la Primera Guerra Mundial, Estados Unidos, nueva "locomotora". "Los Estados Unidos habían creado un enorme mercado interno y poseían vastos recursos humanos, naturales y financieros. Aunque era ya evidente, en 1914, que la mayor potencia industrial del mundo estaba en América, Europa guardaba todavía su tradicional posición de centro internacional del comercio y las finanzas. Pero como esta posición dependía en su mayor parte de la fortaleza económica de Alemania, Inglaterra y Francia, la guerra terminaría también con ella... Uno de los más importantes efectos de la Gran Guerra sobre la economía de los Estados Unidos fue la transformación del país de deudor en acreedor" (Vázquez Presedo, 1978).

Esto tuvo implicancias en la economía argentina. "La rivalidad Estados Unidos-Inglaterra en Argentina, fue la rivalidad entre los viejos trenes y los nuevos autos" (Díaz Alejandro, 1984). A pesar de que "a fines de la década de 1920 circularon en América Latina rumores en el sentido de que Gran Bretaña había resuelto abandonar esa área como esfera de influencia" (Ferrari, 1983), reorientar primero las miradas y luego las acciones, alejándolas de la "pérfida Albión" para acercarlas al "gran país del Norte" no fue un proceso fácil ni rápido, como se verá más adelante, cuando se analice el Plan Pinedo de 1940 (26). La demora no se debió simplemente a la miopía de la dirigencia argentina, sino también a rivalidades dentro del continente americano —una cuestión que luce absurda con ojos de fin del siglo XX, pero no con los de 100 años antes—. "Por lo menos desde la primera Conferencia Panamericana, celebrada en 1889, la política exterior argentina colisionó con la de los Estados Unidos" (Díaz Alejandro, 1984); "Roque Sáenz Peña y Manuel Quintana hundieron la conferencia de 1889, promovida por Estados Unidos" (Cornblit,

(26) "Estados Unidos no tuvo líneas de navegación, ni bancos, ni comunicaciones, ni representantes comerciales o diplomáticos adecuados en la Argentina, hasta la primera década del siglo XX" (Mc Gann, 1980).

Gallo y O'Connell, 1962). "En carta a Estados Unidos del 29 de diciembre de 1902, el ministro de Relaciones Exteriores Luis María Drago sostuvo que [el no pago de] la deuda pública de un estado americano no puede ocasionar intervención armada ni ocupación real del territorio de naciones americanas por parte de una potencia europea... Que Gran Bretaña, Alemania e Italia se hubieran unido para intervenir en Venezuela era bastante alarmante. Drago mató 2 pájaros de un tiro, valiéndose de la Doctrina Monroe" (Ferns, 1980) (27). A lo que cabe agregar la referida neutralidad argentina durante la Primera y Segunda guerras mundiales (28).

d. Inflación, hiperinflación y deflación a comienzos de la década de 1920. "Para lograr una estabilidad monetaria general se celebraron conferencias internacionales en Bruselas en 1920 y en Génova un par de años después" (Vázquez Presedo, 1978). Fracasaron, a juzgar por las hiperinflaciones que se desarrollaron en algunos países europeos: en Alemania entre agosto de 1922 y noviembre de 1923 [durante la primera quincena de noviembre de 1923, la tasa de inflación superó *30% por... día*]; en Austria entre octubre de 1921 y agosto de 1922; en Hungría entre marzo de 1923 y febrero de 1924; en Polonia entre enero de 1923 y enero de 1924; y en Rusia entre diciembre de 1921 y enero de 1924 (analizadas por Cagan, 1956; Sargent, 1983 y Dornbusch y Fischer, 1986). Al mismo tiempo Inglaterra emprendió una estrategia deflacionaria, para que la libra recuperara el poder adquisitivo anterior a la Primera Guerra Mundial, lo cual implicaba una revaluación de su moneda de aproximadamente 10%.

e. Proteccionismo luego de la Primera Guerra Mundial. "El furioso proteccionismo que siguió a la Primera Guerra Mundial no se limitó, como podría pensarse, a los países con industrias incipientes. En la década de 1920 tanto Europa como Estados Unidos elevaron sus tarifas a niveles que hacían imposible un proceso de recuperación en el comercio mundial, a pesar de los esfuerzos de la Liga de las Naciones para lograr formas de cooperación" (Vázquez Presedo, 1978).

En 1922 Estados Unidos aumentó sus restricciones comerciales con la ley Fordney-Mc Cumber, que además consagró el principio de la "nación más favorecida" —según el cual cualquier beneficio que un país otorga a otro, automáticamente se lo tiene que otorgar a los terceros—. "En otros países el proteccionismo fue acompañado por medidas discriminatorias como, me-

---

(27) "Lo único que la República Argentina sostiene, y lo que vería con satisfacción consagrado con motivo de lo sucesos de Venezuela, por una nación que, como Estados Unidos, goza de tan grande autoridad y poderío, es el principio ya aceptado de que no puede haber expansión territorial europea en América, ni opresión de los pueblos de este continente, porque una desgraciada situación financiera pudiese llevar a alguno de ellos a diferir el cumplimiento de sus compromisos. En una palabra, el principio que quisiera ver reconocido, es el de que la deuda pública no puede dar lugar a la intervención armada, ni menos a la ocupación material del suelo de las naciones americanas por una potencia europea" (DRAGO, 1902).

(28) La cuestión de "Argentina entre los grandes poderes, 1939-1946" fue analizada por DI TELLA Y CAMERON WATT (1989).

diante acuerdos bilaterales, volver cautivos los mercados de los países más débiles... Desde fines de setiembre de 1927 Estados Unidos prohibió las importaciones de carne de países con aftosa, con lo cual el desplazamiento de exportaciones de Gran Bretaña hacia los Estados Unidos se tornó imposible" (Fodor y O'Connell, 1973).

Al mismo tiempo, "bajo la inflamada dirección de Mussolini, en el poder desde el 25 de noviembre de 1922, el pueblo italiano emprendió grandes esfuerzos en todos los campos. No se trataba sólo de desecar pantanos y ganar nuevas tierras productivas; la 'batalla del trigo', lanzada en 1925, elevó los rendimientos hasta niveles de autosuficiencia (Italia era gran importador de trigo). El gobierno puso a disposición de los agricultores servicios de investigación y divulgación, y concedió préstamos a tasas de interés reducidas. La protección se elevó en 1925 y nuevamente en 1928" (Vázquez Presedo, 1978).

No sorprendentemente, todo esto deprimió el precio de los alimentos que percibían los países exportadores. Sumado a lo cual, "el progreso tecnológico en el campo agrario fue particularmente notable luego de la Primera Guerra Mundial, y los conocimientos genéticos, tanto en la ganadería como en la agricultura, la mecanización y el uso de abonos y otros productos químicos, se extendieron rápidamente. El aumento de la oferta de alimentos y materias primas no es el único elemento relevante en la explicación de la caída registrada en los precios en los últimos años de la década de 1920; del lado de la demanda influyó la caída de las tasas de crecimiento de la población europea y norteamericana" (Vázquez Presedo, 1974).

f. Crisis de la década de 1930. La que comenzó el 24 de octubre de 1929, conocido como "Jueves Negro", y finalizó al comienzo de la Segunda Guerra Mundial, no fue la primera crisis ni la última, pero sí la más profunda, generalizada y prolongada de las que se tiene memoria (en un gráfico que muestra el PBI de Estados Unidos a lo largo del último par de *siglos*, la denominada Gran Crisis —o Gran Depresión— se nota a simple vista, aunque en el eje horizontal no se especifiquen los años). Esto se analiza con ayuda del cuadro Nº 1.

PBI del grupo de los 7
(1929 = 100)

Cuadro Nº 1

Año	Total	Estados Unidos	Alemania	Japón	Gran Bretaña	Francia	Italia	Canadá
1929	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1930	93,7	91,1	93,9	92,2	99,3	97,1	95,1	96,7
1931	87,6	84,1	84,3	93,0	94,2	91,3	94,5	81,7
1932	81,5	73,0	76,5	100,8	94,9	85,3	97,6	75,9
1933	83,1	71,5	84,5	110,7	97,7	91,4	96,9	70,5
1934	87,5	77,0	91,0	110,9	104,1	90,6	97,3	78,0
1935	92,5	82,9	99,3	114,0	108,1	88,2	106,7	84,3
1936	101,0	94,7	109,6	122,2	113,0	91,6	106,9	88,8

Año	Total	Estados Unidos	Alemania	Japón	Gran Bretaña	Francia	Italia	Canadá
1937	105,9	98,7	116,2	128,1	117,0	96,9	114,2	97,2
1938	105,8	94,8	125,2	136,6	118,4	96,5	115,6	98,7
1939	113,8	102,3	137,0	158,2	119,6	103,4	122,4	105,7

Fuente: Elaborado en base a Maddison (1995).

El PBI conjunto del Grupo de los 7 (integrado por Estados Unidos, Alemania, Japón, Gran Bretaña, Francia, Italia y Canadá) cayó *18,5%* en términos reales entre 1929 y 1932, y no recuperó el nivel de 1929 hasta 1936. Las caídas fueron particularmente intensas en Estados Unidos (entre 1929 y 1933 cayó *28,5%*, y recién en 1939 había recuperado el nivel de 1929), Canadá —ligado a Estados Unidos—, y Alemania (entre 1929 y 1932 cayó *23,5%*, recuperando en 1936 el nivel de 1929) (29). Por otra parte, según Prebisch (1991), "entre 1928 y mayo de 1932 la producción industrial *cayó 46%* en los Estados Unidos, *40%* en Alemania, *26%* en Francia, *23%* en Canadá y sólo *9%* en Inglaterra... porque había comenzado el período en recesión; en tanto que entre 1928 y julio de 1932 los precios mayoristas *disminuyeron 34%* en Estados Unidos y Francia, *31%* en Alemania, *30%* en Gran Bretaña y Canadá".

¿Nadie anticipó lo que iba a ocurrir? En 1927 se celebró en Ginebra una conferencia en la que participaron hombres de negocios, banqueros, economistas y políticos. Los gobiernos ignoraron las recomendaciones (retrospectivamente el encuentro se haría famoso). El episodio quedó en la Historia como otro caso en el cual la euforia pudo más que el análisis desapasionado de los hechos (30).

De la euforia se pasó al pánico. Durante la década de 1930 "se pronosticó el colapso definitivo del sistema capitalista y de la economía de mercado" (Ferrari, 1983). "La mayoría de los intelectuales hizo un acentuado movimiento hacia la izquierda... Un sentimiento antiempresario cada vez más acentuado dominó a Estados Unidos... Gran apoyo al planeamiento... los juicios acerca de Stalin escritos entre 1929 y 1934 constituyen un material extraño" (Johnson, 1988). Pero fue una cuestión de percepción, bajo condiciones de extrema tensión. "Los defectos institucionales y los horrorosos errores de política [de la década de 1930] no tienen nada que ver con debilidades bási-

(29) Curiosamente en Inglaterra, "tierra de KEYNES", la crisis tuvo menor intensidad y duración (entre 1929 y 1931 el PBI real cayó sólo 5,8%, y ya en 1934 —2 años antes de que publicara *La Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*— había recuperado la caída observada desde 1934), pero porque, como dije, durante la década de 1920 el funcionamiento de la economía inglesa no había sido brillante.

(30) Los departamentos de economía de las universidades de Harvard y Yale construyeron "barómetros económicos" desde 1919 y 1923 respectivamente. Ninguno de los 2 anticipó la Gran Crisis. "Aún con modernos métodos de series temporales, en base a los barómetros la crisis no era anticipable... Hasta fines de *1931* [sic] IRVING FISHER, economista a cargo del "barómetro" de YALE, siguió encontrando buenas noticias entre las malas" (DOMINGUEZ, FAIR y SHAPIRO, 1988). Tanto creía FISHER en lo que decía que mantuvo sus ahorros —producto de sus libros sobre vida sana, y la invención de la ficha "cardex"— invertidos en la bolsa.

cas o contradicciones de los capitalistas, la economía de libre empresa o una tendencia secular hacia el estancamiento, así como falta de oportunidades de inversión y una tendencia crónica hacia el sobreahorro... La excepcional intensidad y duración de la Gran Depresión se debió a circunstancias especiales, debilidades institucionales y una increíble ineptitud y tímidas políticas a nivel nacional e internacional. Esto nunca fue comprendido ni por los marxistas ni por los keynesianos" (Haberler, 1964).

El propio análisis económico estaba mal preparado para ayudar a entender lo que estaba ocurriendo, y por ende para ayudar a actuar en consecuencia ("Cuando apareció la Gran Depresión, la mayoría de los economistas no sabía lo que les había caído encima". Haberler, 1964). Lo que modernamente se denomina el "análisis macroeconómico" es un subproducto de la década de 1930 (la disciplina nació en 1936 con la publicación de *La Teoría General,* escrita por Keynes), aunque su impacto práctico recién tuvo lugar durante el *tercer* cuarto del siglo XX.

¿Y Argentina? Desde el punto de vista del contexto internacional que enfrentó Argentina, interesa particularmente lo que ocurrió en política comercial. Luego del fracaso de la Conferencia Económica de Ginebra de 1930, Estados Unidos reformó su sistema arancelario con la ley Smoot-Hawley, lo cual precipitó medidas proteccionistas en Inglaterra, como la Abnormal Importations Custom Duties Act y la Discretional Power Act, de 1931; la Importation Duties Act y la Wheat Act, de 1932; y la Agricultural Marketing Act de 1933.

"No menos de 20 conferencias fueron celebradas entre 1930 y 1933" (Vázquez Presedo, 1978). Desde el punto de vista de Argentina la más importante fue la que tuvo lugar en Ottawa, Canadá, el 20 de agosto de 1932. Allí se crearon las *preferencias imperiales,* que otorgaron prioridad a las relaciones comerciales entre los integrantes del Commonwealth (Comunidad Británica de Naciones) (31). "En Ottawa, representantes de Gran Bretaña, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Sudáfrica e India, firmaron 12 convenios otorgándose concesiones de tarifas preferenciales. Desde el punto de vista argentino el más importante fue el convenio celebrado entre Gran Bretaña y Australia, vigente desde 1 de enero de 1933, porque le complicó la vida a Argentina, Dinamarca, Suecia y Noruega, proveedores habituales de alimentos" (32) (Vázquez Presedo, 1974). Tal como era de esperar, "Inglaterra no podía dejar de aprovechar el miedo que los convenios firmados en Ottawa causaron a sus proveedores extraimperio. Máxime cuando al mirar Argentina al Norte buscando una alternativa, sólo aparecieron leyes sanitarias, para completar la ley Hawley-Smoot" (Vázquez Presedo, 1978).

---

(31) Entre nuestros compatriotas no faltó quien lamentara que en 1806 y 1807 hubiéramos *rechazado* las invasiones inglesas.

(32) "En el comercio de productos agropecuarios había 3 grupos de países: los *productores,* principalmente Rusia, China, Estados Unidos, India, Canadá, Francia, Italia, Alemania, España, Argentina, Australia; los *exportadores,* principalmente Canadá, Argentina, Australia, Rusia, Estados Unidos y países danubianos; y los *importadores,* principalmente Gran Bretaña, Alemania, Italia, Francia" (Vázquez Presedo, 1978).

Raúl Prebisch, activo participante de la formulación e implementación de la política económica durante la década de 1930, relató así cómo la Gran Crisis se fue "develando" a sus ojos: "En 1931 [sic] nunca dejamos de creer que la recuperación estaba a la vuelta de la esquina. Esa era la frase que se decía en todo el mundo: *around the corner*... Al presenciar la depresión mundial, que se prolongaba y se hacía cada vez más intensa y que no podía tratarse ni en los grandes países ni en los nuestros, con medidas ortodoxas, fuí poniendo en grave tela de juicio todo lo que yo había aprendido y enseñado como joven profesor de la universidad. Ese fue un cambio fundamental en mi concepción de la economía" (Prebisch en Magariños, 1991). El pacto *Roca-Runciman*, firmado entre Argentina y Gran Bretaña el 1 de mayo de 1933, que será analizado más adelante, en este mismo capítulo de la obra, no se entiende fuera de este contexto.

...

En este contexto internacional se desenvolvieron la política y la economía argentinas, durante el período en consideración.

3. Contexto político

"Aún a un economista no entrenado en el resto de las ciencias sociales, le llama la atención la influencia de los factores políticos, sociales y psicológicos, sobre la evolución de la economía argentina" (Díaz Alejandro, 1970); "las actitudes y la política del gobierno tuvieron un efecto crucial sobre el desarrollo económico argentino de fines del siglo XIX" (Scobie, 1968); "'Argentina no está gobernada por administradores, sino por políticos profesionales. Todo comienza y termina en la política', afirmó W. R. Lawson en *Banker's Magazine* en 1899" (Ford, 1983). Lo cual le da particular sentido a las líneas que siguen, destinadas a sintetizar el contexto político dentro del cual se desarrollaron la política económica y la actividad económica.

Durante las 9 décadas analizadas en este capítulo de la obra, la actividad política aparece dedicada principalmente a la construcción de un Estado y gobierno *nacionales*, que funcione según un régimen político legítimo y eficaz; construcción encarada desde la nada, teniendo que vencer obstáculos formidables, por ejemplo, abrirse paso en un mundo de caudillos. No sorprendentemente, la labor terminó siendo realizada de manera evolutiva, lo cual no siempre significó continuidad ni ausencia de turbulencias, por lo que hay que tomar con cautela la primera impresión que surge del cuadro Nº 2, que muestra la permanencia de los presidentes en su cargo durante el período en consideración.

...

"La Revolución en Estados Unidos [1776] se produjo con antelación a la Revolución Francesa [1789], pero más importante que el hecho temporal fue que se basó en principios muy diferentes. La revolución de América Hispana se realizó bajo la influencia filosófica de la Revolución Francesa... La proble-

mática latinoamericana no responde a una naturaleza diferente de los hombres entre los americanos del Norte y del Sur, sino que surge de conceptos antropológicos éticos y políticos diferentes, que ya venían diferenciados en la propia Europa entre Gran Bretaña y el Continente... A Bernardino Rivadavia hay que bajarlo del pedestal, sin llevarlo al patíbulo... Alberdi sabía que el proyecto político de Rivadavia no proveía las soluciones que el país necesitaba... Si Rosas era imprescindible, Argentina como tal era bárbara y fanática... No fue la civilización inglesa la que a través de la cultura produjo la civilización argentina, sino la civilización argentina la que atrajo la cultura inglesa" (Ribas, 2000).

El "libreto" de los objetivos y funcionamiento del régimen político fue elaborado por Alberdi, "autor de una fórmula prescriptiva que gozó del beneficio de alcanzar una traducción institucional sancionada por el Congreso Constituyente en 1853" (Botana, 1977). Capitalizando su viaje a Europa en 1843, y su exilio chileno, "donde vió en acción a un gobierno conservador y fuerte [la república de Diego Portales], Alberdi tuvo una preocupación constante: el progresismo... Vivió obsesionado por el retraso de nuestra estructura económica en la órbita del capitalismo y la sociedad industrial" (Liachovitzky, 1972). "Hay en Alberdi una intención deliberada de provocar un trasplante cultural: rechaza la cultura tradicional (hispánica), y busca el modelo de los países europeos donde la sociedad industrial libera al hombre de la servidumbre de la naturaleza. La población es el agente privilegiado del cambio cultural [gobernar es poblar], pero no el único; el ferrocarril y el vapor, las industrias y los capitales, son complementarios" (Botana, 1977) (33).

Que los líderes tuvieran esa *visión* para su país, en un momento en que la mayor "locomotora" del mundo arrancó un período liberalizador de su propia economía, resultó apropiado para la Argentina de entonces. Los cambios ocurridos en Gran Bretaña a partir de la segunda mitad del siglo XIX, a países como el nuestro les generó una oportunidad; y las oportunidades pueden ignorarse, desperdiciarse o... usarse. Como se verá, Argentina esa oportunidad la usó.

---

(33) ALBERDI le dio forma a lo que en nuestro país "estaba en el aire". Luego del período durante el cual el poder se feudalizó en manos de caudillos como VICENTE PEÑALOZA, FACUNDO QUIROGA, FRANCISCO RAMÍREZ y FELIPE VARELA (biografiados por LUNA, 1966), además de ROSAS; resultado a su vez de la disolución —a partir de 1820— del primer intento de construcción del Estado nacional, "no había diferencias de fondo en la manera de concebir el país y su futuro, o en el manejo del Estado. Todos coincidían en una vaga ideología liberal, todos entendían que el fomento de la inmigración, la atracción de capitales y el mejoramiento de la tecnología en uso, eran caminos necesarios para acceder al progreso" (LUNA, 1995); "existía un alto grado de acuerdo entre los principales actores, sobre los fundamentos políticos y económicos de la sociedad argentina. En palabras de PINEDO: 'hombres de los distintos partidos tenían el mismo concepto de la vida colectiva y parecidas concepciones en cuanto a la organización económica'" (ZIMMERMANN, 1995).

Tampoco se trata de un invento argentino, ya que "en ese momento —con la excepción de Bolivia, Ecuador y Perú [¿y Paraguay?]— existía en Sudamérica un movimiento continental liberal" (FLORIA y GARCÍA BELSUNCE, 1971). "Pero la clave de la Constitución, su *bill of rights* (derechos y garantías individuales), no aparece en las del resto de los países de América Latina" (RIBAS).

Alberdi se ocupó del "qué" y el "cómo", sin descuidar el crucial "quién", lo cual implicó pensar el sistema de elección de autoridades. "Luego de la revolución de 1810, y la terminación de la guerra en España, el problema en Argentina no era el del despotismo sino el de la anarquía, producida por los excesos democráticos. La cuestión del sufragio estaba subordinada a la de la consolidación del poder" (Sábato y Paiti, 1990). Se entiende, en este contexto, la preferencia por un poder central fuerte, no dictatorial, así como la extrema cautela con respecto a las "aperturas democráticas" dentro del sistema electoral. "La figura monárquica [en la mente de muchos, desde el comienzo mismo de nuestra emancipación] reaparece bajo la faz republicana y Alberdi no escatima elogios a la sentencia de Simón Bolívar 'los nuevos Estados de la América antes española necesitan reyes con el nombre de presidentes'... La cuestión que preocupaba a Alberdi es cómo hacer de un pueblo —según él— sumergido en la miseria y en la ignorancia, una colectividad federativa apta para el ejercicio del gobierno republicano... La fórmula de Alberdi: república abierta y república restrictiva... Para Alberdi el acto discriminatorio tiene como propósito asegurar la calidad del acto electoral (34) ... La república restrictiva, tal como surge de la fórmula alberdiana, no definía *ningún medio práctico* para hacer efectiva la representación... Alberdi rechazó toda forma de designación basada en la herencia. Buscaba alguna forma de representación, *mediatizando* los modos de elección de los representantes" (Botana, 1977) (35).

Además se metió con la economía. "Alberdi adquirió un conocimiento especializado y desarrolló sus ideas más interesantes sobre las crisis económicas, a una altura de su vida en que su concepción general de los problemas sociales estaba ya formada enteramente. La teoría alberdiana de las crisis, inspirada en la de 1876, es notablemente moderna en muchos aspectos, y constituye una realización intelectual de primer orden", sostiene Olivera (1967b), quien la sintetiza en 10 proposiciones: "la crisis es un empobrecimiento repentino de la sociedad; la causa de la contracción brusca denominada crisis se halla en el período de prosperidad artificial que la precede; la crisis produce efectos distintos según el carácter de la tendencia fundamental de largo plazo; el estado crónico de pobreza tiende a perpetuarse por sí mis-

---

(34) "En la Ciudad de Buenos Aires el sufragio universal existió desde 1821. Las elecciones fueron cada vez más violentas y escandalosas, y las sucesiones volvieron a decidirse por la vía de las armas. Esta experiencia influyó decisivamente y por muchos años a la hora de debatir cómo se instrumentaba el principio de la soberanía popular" (SÁBATO y PIATI, 1990).

(35) "Como algunos de los antiguos o actuales dominios anglosajones, los Estados Unidos, Canadá y Australia, la Argentina es un producto del siglo XIX. Por eso nada tiene de extraño que durante varias décadas la forma real de gobierno fuera poco conforme a lo que puede considerarse como el ideal de una democracia representativa. Hasta la segunda década del siglo XX los parlamentarios y los gobiernos reclutados en ese mundo político, si bien eran una representación del país defectuosamente elegidos, representaban sin embargo en forma bastante satisfactoria las aspiraciones e ideales de la Nación" (PINEDO, 1968).

Por otra parte, "la existencia y el desarrollo de otros mecanismos que servían a distintos sectores de la sociedad para incidir en el terreno político sin la mediación del voto fue un rasgo típico de estas décadas, sobre todo en la ciudad de Buenos Aires. Hasta entrada la década de 1880 no existieron presiones concretas desde la sociedad para que se ampliara efectivamente la participación por esa vía" (SÁBATO y PIATI, 1990).

mo (existe un círculo vicioso de la pobreza, como decimos en nuestros días); la raíz de este círculo vicioso se halla en la estructura económica; el desequilibrio estructural más importante en las economías sudamericanas consiste en el exceso de trabajadores improductivos con respecto al número de trabajadores productivos; en el caso de Argentina, dicho desequilibrio es también de carácter territorial; el desequilibrio crónico no tiene soluciones de corto plazo (en particular, ni la inflación ni la revolución); tampoco se puede salir por el ingreso de capital del exterior; la solución está en la *inmigración.* El círculo vicioso sólo puede romperse mediante la introducción de pueblos laboriosos y ahorradores, que traigan a la vez fuerza de trabajo y capacidad de formación de capital. Para Alberdi el ahorro no es simplemente la abstención del consumo, sino que significa también la aplicación inteligente y activa de la riqueza acumulada".

...

El 1 de mayo de 1853, 15 meses después de Caseros, fue sancionada la *Constitución Nacional* (ocurrió *43 años* después de la Revolución de Mayo, y *37* después de la declaración de la Independencia). "A mediados del siglo XIX soplaban vientos de constitucionalidad en toda Europa... Que la Constitución argentina es copia de la de Estados Unidos yo no diría tanto, lo que pasa es que las técnicas institucionales y políticas son más o menos parecidas en todos lados" (Botana y Luna, 1995).

En materia económica es una constitución liberal, que al tiempo que busca promover la incorporación de mano de obra y capitales extranjeros, "dispone la inviolabilidad de la propiedad y la proscripción definitiva de la confiscación, y le prohibe a las provincias erigir aduanas interiores y emitir moneda" (Alemann, 1989, contiene un análisis de la Constitución desde el punto de vista económico).

Desde el punto de vista legal, la Constitución fue complementada con "el dictado de los códigos de Comercio [ley 15, del 10 de setiembre de 1862, modificada por la ley 2637, del 5 de octubre de 1889, y nuevamente en la década de 1930], y Civil [ley 340, del 25 de setiembre de 1869]. El primero se debió a Eduardo Acevedo y Dalmacio Vélez Sársfield... Argentina se rige por el derecho civil o codificado, en el cual las innovaciones tienen escasa protección legal... Los rasgos que caracterizaron al Código de Comercio y el poco movimiento de las sociedades anónimas en la Bolsa, son algunos de los factores determinantes de la velocidad y dirección de la industrialización, factores innegablemente cruciales para dicho proceso" (Guy, 1982) (36).

---

(36) Para la sal de la vida. La ley 341, del 25 de setiembre de 1869, dispuso asignar a VÉLEZ SÁRSFIELD, como compensación por los trabajos del Código Civil, "la suma de $ 100.000 en fondos públicos del 6%". Hasta aquí todo normal. Pero la ley 378, del 8 de julio de 1870, dispuso que "la Junta de Crédito Público nacional, previas las precauciones necesarias, entregara a VÉLEZ SÁRSFIELD $ 100.000 en fondos públicos del 6%, en sustitución de igual suma *que le fue sustraída* en fondos públicos nacionales, inscriptos a su nombre, los cuales quedan sin valor".

Sobre el sistema electoral, cabe consignar que "el sufragio universal está en la Constitución de 1853, de manera que a diferencia de lo que ocurrió en otros países de América Latina, en Argentina el sufragio universal no fue una meta sino un *punto de partida* (subrayado el original) ['universal' excluye a los analfabetos, criados a sueldo, peones jornaleros, soldados de línea, los 'notoriamente vagos'... y las mujeres]... En la Constitución se incluyó el sufragio universal, pero de allí en más todo se dejó para después, para reglamentar a partir de leyes nacionales o provinciales" (37) (Sábato y Piati, 1990).

No sorprendentemente, votaron muy pocos. "Cuando resultaron electos Urquiza, Santiago Derqui, Mitre y Sarmiento, votó *1%* de la población; en los casos de Julio Argentino Roca, Miguel Juárez Celman y Luis Sáenz Peña, *2%;* y en el de Yrigoyen, *luego* de la reforma electoral, *8,8%* de la población" (Zablotsky, 1993). Pero atención que "el juego político arrastraba más seguidores que los que puede suponer un análisis superficial de los procesos electorales" (Botana y Luna, 1995).

"Mejor que '¿quién iba a votar?' conviene preguntar '¿quién *se animaba* a ir a votar?'. Es difícil imaginar a la 'distinguida concurrencia' ir a las urnas... Iban los peones de ferrocarril, empedradores, peones de los corrales y alumbradores, desolladores, peones de la Aduana. Buena parte de estos votantes pertenecían a los sectores populares, muy alejados de la imagen del ciudadano poseedor de derechos políticos... La propuesta de obligatoriedad del voto no se orientaba a una ampliación de la participación política popular, como se ha interpretado con frecuencia, sino a la incorporación de quienes integraban los círculos burgueses" (Sábato y Piati, 1990).

Con un sistema electoral restringido, el mecanismo de elección de los candidatos adquirió particular relevancia; de ahí la importancia del *club.* "Institución volátil y perecedera, tenía poco que ver con el comité, la unidad básica o el centro" (Luna, 1995). "El mecanismo de los clubes parroquiales, que reunían a los vecinos caracterizados para designar a los candidatos, parece haber sido algo más que un método de convalidar decisiones ya adoptadas por las cabezas partidarias" (Sábato y Paiti, 1990). "Entre 1860 y 1880 el gobernador de provincia tenía poder de veto en la elección presidencial" (Botana, 1977).

Como consecuencia de todo lo cual, "no hubo presidente que no tuviera que enfrentar el fantasma de la guerra... La intervención federal cubría con un manto jurídico la marcha de los ejércitos que buscaban imponer, desde posi-

---

(37) "Tres leyes electorales [nacionales] claves fueron la número 75, del 7 de noviembre de 1863; la 623, del 18 de setiembre de 1873; y la 893, del 8 de octubre de 1877" (LUNA, 1995). En la práctica el sufragio universal masculino fue introducido a partir de la elección de 1916, y el femenino a partir de la de 1949.

Junto a lo cual la ley 346, del 1 de octubre de 1869, dispuso que los argentinos que hubiesen cumplido 18 años, gozan de todos los derechos políticos conforme a la Constitución y a las leyes de la República.

ciones antagónicas, su concepción del orden y de la integridad territorial (a partir de 1880 la intervención federal jugó un rol diferente... Entre 1880 y 1916, 13 de las 14 provincias —las otras 10 eran gobernaciones— fueron intervenidas por lo menos en una oportunidad —la excepción, Salta—)" (Botana, 1977). "Hay documentos electorales de 1874, archivados en el Congreso Nacional, que están manchados de sangre; hasta tal punto eran sangrientas esas elecciones" (Botana y Luna, 1995). "Durante el siglo de estabilidad política, cada 6 u 8 años hubo estallidos revolucionarios que nunca triunfaron. Lo cual implica que algunos creían que aún bajo los gobiernos más famosos, faltaban los requisitos para una convivencia pacífica" (Pinedo, 1968)

No obstante todo esto... "entre 1862 y 1930 nadie fue depuesto por las armas, ni prolongó sus funciones más allá de su período legal, no dejaron de funcionar los tribunales independientes ni el Congreso. Hubo un gobierno realmente republicano, muy poco democrático; a medida que el país se hizo más democrático, se hizo menos republicano... Hasta 1943 se puede considerar que vivimos *en tiempos de la República*" (Pinedo, 1968).

...

A mediados del siglo XIX Alberdi tenía las ideas claras y la Constitución estableció de manera nítida la filosofía y el sistema de gobierno. El resto de esta sección muestra las vidas, el tiempo y los vericuetos que fueron necesarios para lograr que la realidad se fuera acercando a los papeles. Para una primera ubicación del lector, el cuadro Nº 2 lista a quienes presidieron la Nación entre 1854 y 1943.

PRESIDENTES DE LA NACIÓN

Cuadro Nº 2

Presidente	Desde			Hasta			Días seguidos en cargo	¿Por qué no 6 años seguidos?
	Día	Mes	Año	Día	Mes	Año		
Justo J. de Urquiza	5	3	1854	4	3	1860	2192	
Santiago Derqui	5	3	1860	11	12	1861	645	Renuncia
Bartolomé Mitre (1)	12	12	1861	11	10	1862	304	
ORGANIZACIÓN NACIONAL								
Bartolomé Mitre	12	10	1862	11	10	1868	2192	
Domingo F. Sarmiento	12	10	1868	11	10	1874	2191	
Nicolás Avellaneda	12	10	1874	11	10	1880	2192	
ORDEN CONSERVADOR								
Julio A. Roca	12	10	1880	11	10	1886	2191	
Miguel Juárez Celman	12	10	1886	5	8	1890	1395	Renuncia
Carlos Pellegrini	6	8	1890	11	10	1892	797	Completó período
Luis Sáenz Peña	12	10	1892	21	1	1895	832	Renuncia
José E. Uriburu	22	1	1895	11	10	1898	1359	Completó período

(1) Provisionalmente, por encargo de la Confederación.

Presidente	Desde			Hasta			Días seguidos en cargo	¿Por qué no 6 años seguidos?
	Día	Mes	Año	Día	Mes	Año		
Julio A. Roca	12	10	1898	11	10	1904	2192	
Manuel Quintana	12	10	1904	11	3	1906	516	Falleció
José Figueroa Alcorta	12	3	1906	11	10	1910	1675	Completó período
Roque Sáenz Peña	12	10	1910	8	8	1914	1397	Falleció
Victorino de la Plaza	9	8	1914	11	10	1916	794	Completó período
REFORMA ELECTORAL								
Hipólito Yrigoyen	12	10	1916	11	10	1922	2191	
Marcelo T. de Alvear	12	10	1922	11	10	1928	2192	
Hipólito Yrigoyen	12	10	1928	5	9	1930	695	Revolución
MILITARES/CIVILES/MILITARES								
José F. Uriburu	6	9	1930	19	2	1932	532	Elecciones
Agustín P. Justo	20	2	1932	19	2	1938	2192	
Roberto M. Ortiz	20	2	1938	26	6	1942	1587	Renuncia por enfermedad
Ramón S. Castillo	27	6	1942	3	6	1943	342	Revolución

3.1. Organización nacional (1860-1880) (38)

En Caseros el gobernador de Entre Ríos venció al de Buenos Aires. ¿Qué hizo Urquiza cuando terminó de vencer a Rosas? (39). Al día siguiente de la victoria nombró gobernador provisorio de Buenos Aires a un porteño ilustre, Vicente López y Planes. El 6 de abril de 1852 invitó a los gobernadores a una reunión en San Nicolás de los Arroyos, para reglar las bases de la organización nacional. El respectivo acuerdo, firmado el 31 de mayo, dispuso entre otras cosas nombrar a Urquiza director provisorio de la Confederación Argentina, hasta que se dictara la Constitución.

El "acuerdo" generó la segregación de Buenos Aires (40) ¡a 4 meses de Caseros!, lo cual entre otras cosas obligó a buscar un lugar para ubicar provisionalmente la capital de la Nación (Entre Ríos renunció a su autonomía provincial, y la ciudad de Paraná se transformó en capital de la Confederación). Se necesitarían 28 años más para solucionar —por la fuerza, como se verá— la cuestión de la Capital Federal.

Electo presidente según la flamante Constitución, Urquiza asumió el 5 de marzo de 1854 compartiendo las ideas alberdianas sobre población y fomento de la inmigración, delegando mucho en sus ministros y residiendo en su casa, el Palacio San José. Exactamente 3 años después Valentín Alsina fue electo gobernador de Buenos Aires, desempeñándose Mitre como su ministro de guerra (nótese que en ese momento Buenos Aires *ciudad* era la capital de Buenos

(38) Esta porción de la obra utilizó intensamente a FLORIA y GARCÍA BELSUNCE (1971).

(39) BOSCH (1963) biografió a URQUIZA; GÁLVEZ (1940) y LYNCH (1984) a ROSAS.

(40) Los porteños estaban divididos en 3 grupos: el *urquicista o federal* (LÓPEZ y PLANES, VICENTE FIDEL LÓPEZ), el *aislacionista* (ADOLFO ALSINA, CARLOS TEJEDOR) y el *nacionalista* (MITRE, SARMIENTO). Formaron el partido liberal, que eventualmente se dividiría en el partido autonomista, liderado por ALSINA, y el partido nacional, inspirado por MITRE.

Aires *provincia*. De manera que en lo que hoy es la Capital Federal, tenían que convivir el presidente de la Nación y el gobernador de la Provincia de Buenos Aires. ¿Quién ocupaba el sillón principal en la Catedral?). La tensión creciente hizo eclosión en la batalla de Cepeda, ocurrida el 23 de octubre de 1859, en la cual Urquiza venció a Mitre. El 8 de noviembre renunció Valentín Alsina y 2 días después se firmó el Pacto de Unión Nacional, en San José de Flores.

Finalizado el período de 6 años, Derqui sucedió a Urquiza en la presidencia de la Nación. Pero; ¿qué poder real tengo yo?, debió haberse preguntado el ex ministro de Urquiza, viendo que éste seguía detentando el poder real (entre otros, el de la fuerza). Al mismo tiempo, Mitre fue nombrado gobernador de Buenos Aires. Urquiza y Mitre volvieron a enfrentarse, esta vez en Pavón, el 17 de setiembre de 1861, oportunidad en que ganó Mitre (41). Como consecuencia de lo cual el 6 de noviembre Derqui se refugió en un barco británico y se marchó del país; el 1 de diciembre Entre Ríos reasumió su autonomía, pero el 28 de enero de 1862 le encomendó a Mitre convocar al Congreso Legislativo Nacional (42).

Pavón, entonces, es un hito muy importante en este proceso. "Los presidentes posteriores a Pavón desempeñaron su papel desde una provincia hegemónica en la que se tomaban decisiones con carácter nacional... Los presidentes provincianos posteriores a Pavón [Sarmiento, sanjuanino, y Nicolás Avellaneda, tucumano] terminaron sus períodos gubernamentales combatiendo movimientos de fuerza" (Botana, 1977).

¿Que significaba ser presidente de la Nación, en esa época? Botana (1977) destaca el "estilo sencillo en los primeros gobiernos de la organización nacional", punto que Cortés Conde (1989) ilustra señalando que "en la época de Sarmiento la oficina del presidente contaba con 4 empleados: un secretario privado, un secretario, un portero y un ordenanza" (43). "Entre 1862 y 1880 gobernaron grupos de *élite*, pero republicana y austera, cuyos miembros gozaban de la más honrada pobreza y bajaban del gobierno para seguir la lucha cotidiana por sus ideales" (Romero, 1946). ¿Qué hay detrás de esto, sólo abne-

---

(41) "En la batalla de Pavón, [Urquiza] prácticamente se retira cuanto tenía todo de su lado para ganarla. Debe haber pesado su convicción de que era inútil ganarles a los porteños en el campo de batalla porque después, en el de la política, Buenos Aires sacaba ventaja siempre" (Luna y Roffo, 1999). En una conferencia pronunciada en 2002 en el club CUBA, Isidoro J. Ruiz Moreno discrepó con ésta (muy extendida) interpretación, argumentando que Urquiza "quería ganar, pero no pudo".

(42) Desde Entre Ríos, Urquiza siguió actuando con sentido nacional, acordando con Mitre primero y con Sarmiento después (este último recién se sintió presidente luego de visitarlo en San José), y consiguientemente ignorando las invitaciones a pelear que le ofrecían los otros caudillos. La postura le costó la vida; el 11 de abril de 1870 murió asesinado en su residencia, por partidarios del caudillo entrerriano Ricardo López Jordán. "El de Urquiza fue el último gran crimen político que registra nuestra historia, aunque no sea el último crimen político" (Floria y García Belsunce, 1971). "Sin Urquiza no hubiera habido país" (Ribas, 2000).

(43) "El gobierno nacional desarrolló 3 instituciones en las provincias: el Colegio Nacional, la Oficina de Reclutamiento y el Juzgado Federal" (Botana y Luna, 1995).

gación, o la percepción de que en aquel entonces había roles más importantes que el de primer mandatario? La pregunta surge cuando se aprecia que, en mitad de su gestión presidencial, Mitre delegó su cargo para liderar la guerra contra el Paraguay.

Mitre (1862-1868). Bajo el lema *Nacionalidad, Constitución y Libertad*, Mitre "tomó a la República despedazada y casi exánime" (Pinedo, 1968). En el plano interno tuvo que sofocar levantamientos en las provincias, y fracasó en su intento de federalizar Buenos Aires (dictó la Ley de Compromiso, por la que las autoridades nacionales residirían en Buenos Aires, pero la ciudad quedaría bajo la jurisdicción de la provincia); mientras que en el plano externo, dedicó la segunda mitad de su presidencia a pelear en la Guerra de la Triple Alianza (44). Al comienzo de su gestión se dictó el Código de Comercio, que fuera modificado parcialmente en 1889 y en la década de 1930.

Sarmiento (1868-1874). Embajador argentino en los Estados Unidos durante el gobierno de Mitre, Sarmiento llegó a la primera magistratura sin partido pero con programa. Alsina fue su vicepresidente. "Porteño en las provincias y provinciano en Buenos Aires" (Romero, 1946), su período tampoco fue particularmente tranquilo; "iniciado durante la Guerra del Paraguay, y concluido en medio de la revolución de 1874, durante su gestión Buenos Aires sufrió la epidemia de fiebre amarilla" (Cortés Conde, 1989). "Liberal de avanzada" (Cuccorese y otros, 1966), produjo resultados visibles, por ejemplo, en materia educativa. Su ministro de Instrucción Pública, Avellaneda, lo reemplazó como presidente de la Nación al finalizar su mandato. En 1869 dictó el Código Civil.

Avellaneda (1874-1880). Gobernó entre 2 revoluciones... ninguna de las cuales triunfó, enfrentando al comienzo de su gestión una grave crisis económica. "La presidencia de Avellaneda se divide en antes y después de la muerte de Adolfo Alsina [9 de diciembre de 1877], y la designación de Carlos Tejedor como gobernador de Buenos Aires" (Botana, 1980). Roca sucedió a Alsina como ministro de Guerra de la Nación, pasando de una estrategia defensiva a otra ofensiva en la Conquista del Desierto, que implementó personalmente.

3.2. Federalización de la Ciudad de Buenos Aires

La Ciudad de Buenos Aires se federalizó, esto es, dejó de pertenecer a la Provincia de Buenos Aires y se transformó en territorio federal o nacional, convirtiéndose en la capital de la República Argentina, en 1880, "exactamente 3 siglos después de haberse fundado por segunda vez" (Alemann, 1989). En

(44) "Junto con la unificación alemana y la Guerra Civil de los Estados Unidos, los grandes conflictos bélicos de la segunda mitad del siglo XIX. Paraguay enfrentó simultáneamente a Argentina, Brasil y Uruguay. Significó la destrucción de la única potencia mediterránea de Sudamérica. Paraguay perdió en la contienda *90%* de su población masculina. La lucha más intensa se desarrolló entre marzo de 1865 y 1868. El líder paraguayo FRANCISCO SOLANO LÓPEZ murió el 1 de marzo de 1870, a manos de soldados brasileños" (FLORIA y GARCIA BELSUNCE, 1971).

ese año "*40%* de la población de la Provincia de Buenos Aires habitaba en la Ciudad de Buenos Aires" (Nuñez Miñana y Porto, 1982).

"Buenos Aires y el interior estaban en empate inestable... Siete décadas no habían bastado para constituir una unidad política, ni mucho menos para legitimar un centro de poder que hiciera efectiva su capacidad de control a lo ancho y a lo largo del territorio nacional. Esto es lo que en definitiva se planteaba en 1880" (Botana, 1977) (45). Precipitó la crisis "la brutal ofensiva del gobernador Tejedor, quien así como contribuyó a la federalización de Buenos Aires, consagró al general Roca como presidente de la Nación" (Ramos Mexía, 1936).

El proceso fue cruento. "Bajo la amenaza de las fuerzas de [la Provincia de] Buenos Aires, el gobierno nacional se estableció en Belgrano. Ubicó la Aduana y la Tesorería en San Fernando, pudiendo evitar que la Provincia se adueñara de las arcas del Banco Nacional... La Provincia se hizo cargo de las Aduanas y de algunas oficinas públicas, entre otras las de Rentas, contando para ello con la colaboración de una parte de sus funcionarios, que entendían que la lealtad que debían a su Provincia estaba sobre la que les exigía la Nación" (Cortés Conde, 1989). "Entre el 17 y el 21 de junio de 1880 se produjeron sangrientos encuentros en Barracas, Puente Alsina y Los Corrales, donde *murieron 3.000* de los 20.000 hombres que pelearon... La guerra resultó de un hecho (el desembarco en el Riachuelo, el 15 de febrero de dicho año, de fusiles y balas adquiridas por el gobierno de la Provincia de Buenos Aires) que pudo ser evitado" (Botana, 1977 y 1980).

"Históricamente la Revolución de Mayo triunfó en 1880" (Liachovitsky, 1972). "Se dictaron 2 leyes nacionales: la primera dispuso la federalización de la Ciudad de Buenos Aires, la segunda prohibió a las provincias formar ejércitos" (Botana, 1977) (46). Para que la Provincia de Buenos Aires tuviera su capital, "en la estancia de Martín Iraola" (Ramos Mexía, 1936) se fundó la Ciudad de La Plata (47).

---

(45) Cuestión analizada en detalle en Luna (1982). Varios intentos previos de ubicar la capital fuera de la ciudad de Buenos Aires, habían fracasado. Así, la ley 216, del 13 de agosto de 1867, agradeció el "ofrecimiento patriótico" realizado por las provincias de Santa Fe y Córdoba, de sus capitales y territorios adyacentes, para establecer la capital de la República; la ley 294, del 6 de julio de 1869, designó a la ciudad de Rosario, capital de la República; la ley 462, del 19 de setiembre de 1871, dispuso que la capital de la República sería establecida sobre el Río Tercero, Provincia de Córdoba; y la ley 620, del 16 de setiembre de 1873, volvió a designar a Rosario, capital de la República.

(46) La ley 1029, del 20 de setiembre de 1880, declaró capital de la República al municipio de la ciudad de Buenos Aires; y la ley 1072, del 18 de octubre, le prohibió a las autoridades de provincia, la formación de cuerpos militares.

"Junto con la Ciudad de Buenos Aires, Juan José Romero [ministro de hacienda de Roca a partir de abril de 1881] quiso nacionalizar el Banco de la Provincia de Buenos Aires" (Ramos Mexía, 1936).

(47) ¿Por qué tan cerca de Buenos Aires, pregunta cualquiera con ojos de fines del siglo XX, al ver cómo es cada vez más difícil distinguir dónde termina una ciudad y sus suburbios, y comienza la otra y los suyos? Otra vez, las decisiones de 1880 no se deben mirar con ojos de fines del siglo XX (ejemplo: "Mar del Plata no existía —era un pequeño pueblo— ni había indicaciones para construir allí un puerto". Ramos Mexía, 1936).

3.3. Orden conservador (1880-1916)

Utilizamos la nomenclatura usual aunque, como bien aclara Pérez Guilhou, "el período 1880-1916, más que el del orden conservador, fue el de la república liberal, aristocrática" (48). En todo caso, agrega Aguinaga, "en Argentina el término conservador tiene un sentido completamente distinto al que se le da en otros países". De hecho, de conservador recién comenzó a hablarse a fines del siglo XIX ("Pellegrini utilizaba mucho esa palabra", acota González Bergez). Es lógico, ya que "la década de 1880 y el comienzo de la de 1890 es un período de cambios muy bruscos dentro de la sociedad como para creer que eso podría estar de alguna manera presidido por gente tanto de orientación como de estilo conservador", explica Gallo (Montserrat, 1992). Luna (1995) dice lo mismo, pero así: "cuando asumió Roca, poco es lo que había que conservar: más bien se trataba de erigir, de construir".

"Dentro del ciclo conservador cabe distinguir 4 períodos: 1880-1890; 1890-1894; 1894-1910; y 1910-1916" (Luna, 1995). Los cortes están más vinculados con hechos que con personas, lo cual es una señal del crecimiento de las instituciones y la consiguiente disminución de la importancia de los protagonistas.

Una de dichas instituciones fue el *Partido Autonomista Nacional* (PAN), fundado en setiembre de 1878. "El PAN en realidad no existió nunca. Hubo una conjunción de oficialismos provinciales, asociados al oficialismo nacional. Roca no organizó un partido sino que montó un régimen, un sistema político cerrado, manejado a lo largo de 30 años por no más de 500 dirigentes formados en un mismo imaginario ideológico, frecuentadores de los mismos lugares, voceros de un mismo lenguaje (49). Este sistema se caracterizó, asombrosamente, por la gran apertura nacional que promovió" (Luna, 1995) (50).

Desde el momento mismo de su creación se convirtió en el partido hegemónico, ya que "todos los presidentes entre 1880 y 1910 pertenecieron al PAN" (Zablotsky, 1993). Esto tuvo implicancias importantes sobre el sistema político: "por la condición hegemónica del conservadorismo, ni el radicalismo ni el socialismo podían hacer otra cosa que jugar al antisistema" (Luna, 1995). "En 1901 se produjo la ruptura entre Roca y Carlos Pellegrini. La con-

---

(48) "La república *es* aristocrática" (RIBAS).

(49) Todos, además, acataban fielmente la Constitución. "Los gobiernos no eran legítimos pero difícilmente podían ser calificados de tiránicos. Todos los gobiernos aceptaron restringir sus ambiciones por medio de la Constitución" (BOTANA y LUNA, 1995). En particular, ningún presidente intentó permanecer en su puesto al terminar su mandato; las revoluciones tuvieron que ver con la sucesión, no con la resistencia de quién tenía que dejar el cargo.

(50) "La oligarquía no conformaba un bloque absolutamente homogéneo, ni macizo ni impenetrable; era abierta y generosa e incorporaba con facilidad, previo un examen que no era riguroso, a valiosos elementos venidos de muy lejos o de muy abajo en la sociedad" (HARDOY, 1993).

secuencia fue la división del PAN en 2 grupos irreconciliables (51). 3 años después llegaría a la presidencia el último de los candidatos del PAN" (Hardoy, 1993) (52).

"Durante el tránsito de la presidencia de Avellaneda a la de Roca se produjo una mutación profunda" (Romero, 1946). Consecuencia de que, por primera vez en muchísimos años, el horizonte apareció sin luchas externas ni internas (Buenos Aires federalizada, la Campaña del Desierto desarrollándose con éxito, etc.), y comenzaban a verse los frutos del proceso económico iniciado un cuarto de siglo antes. En estas condiciones los integrantes de *la generación del 80* (expresión reflotada por Cornblit, Gallo y O'Connell, 1962) se vieron con fuerte tarea por delante, pero actuando desde una plataforma bien diferente a la de sus padres (53).

"El programa de acción de la generación del 80 fue hacer progresar al país" (Cuccorese y otros, 1966); "su gran mérito radicó en la toma de conciencia de los elementos institucionales que frenaban el desarrollo del país... Adoptó al pie de la letra la 'doctrina del progreso' spenceriana" (Cornblit, Gallo y O'Conell, 1962); "eran antes que nada políticos, y como tales encaminaban su acción hacia la obtención y el mantenimiento del poder. No eran ideólogos principistas obsesionados por la pureza de tal o cual doctrina filosófica o política... El sentido político los llevó a desviarse de los cánones ortodoxos cuantas veces hizo falta... La economía no constituía la mayor obsesión de aquellos hombres, quienes se centraban, particularmente, en la necesidad de organizar y unificar definitivamente al país" (Gallo, 1975); "los hombres del 80 no sólo acumularon cargos políticos: desempeñaron también otros papeles sociales y fueron a la vez, en muchos casos, políticos, propietarios, militares, escritores, historiadores y... poetas" (Botana, 1977).

Como eran seres humanos, la modificación del bienestar económico general también a ellos les cambio la forma de pensar y actuar. "La riqueza fue la nueva ambición; desaparecieron los hábitos austeros de Mitre o Sarmiento"

---

(51) "El *control de la sucesión* es una cuestión central para la persistencia de un sistema hegemónico... La sucesión es más complicada que simplemente un presidente eligiendo a su sucesor. Los regímenes políticos oligárquicos tienen la característica de desplegar un complejo entrecruzamiento de actores y tendencias que se enfrentan o se ponen de acuerdo" (Botana, 1977).

(52) "En 1914 se fundó el Partido Demócrata Progresista, para suceder al PAN y frenar al radicalismo. La explicación del fracaso del objetivo original del partido es algo más complicada que la simple rivalidad entre Lisandro de la Torre y Marcelino Ugarte" (Malamud, 1995).

(53) Para planificomaníacos: "el programa de los hombres de la generación del 80, si bien nunca enunciado explícitamente en forma integral, se puede reseñar a través de discursos, correspondencia, notas periodísticas, etc... El carácter fragmentario de todos estos textos, lejos de constituir un accidente, es en parte consecuencia de la ausencia de formación cultural especializada en los sectores dirigentes" (Cornblit, Gallo y O' Connell, 1962).

"Hubo una generación del 80, pero más que un proyecto del 80 lo que se dio fue la eficaz continuación de la aplicación de las ideas que comenzó a implementar la generación de la Organización Nacional" (Cresto, 1994).

(Romero, 1946); "la oligarquía culta y rica no exhibía costumbres tan austeras y virtuosas como antes... La generación del 80 ya no existía en 1910; los nuevos dirigentes no se habían formado en la dura escuela de la adversidad. Sin saberlo, pertenecían a una época terminal" (Hardoy, 1993); "Las últimas generaciones, en particular la que muy cerca de nosotros nos precede, se acostumbraron a presenciar el maravilloso espectáculo de los raudales de riqueza que nacían al influjo de aquellas varitas mágicas, como si todo ello fuera tan natural y lógico y tan duradero, como las lluvias periódicas, o como la salida diaria del sol" (Bunge, 1928).

...

Quien luego de la publicación del inigualable Soy Roca (Luna, 1989) se convirtió en el primer mandatario más conocido de la época, "fue el primer presidente que habló de bonanza en sus mensajes" (Pinedo, 1968) (54). Gobernó entre 1880 y 1886 bajo el lema *Paz y Administración*. "Roca quería dar robustez y estabilidad al Estado Nacional, haciéndolo invulnerable a los albures de la política militante y proveyéndolo de los instrumentos jurídicos, armados y administrativos que hicieran posible el cumplimiento de su función tutelar" (Luna, 1995).

Hasta Roca, los gobernadores y los notables elegían sucesor presidencial; desde Roca, el presidente en funciones tuvo la última palabra. En 1886 resultó electo Miguel Juárez Celman, concuñado de Roca, acompañándolo Carlos Pellegrini como vicepresidente. Juárez Celman "distó de ser el personaje dócil que habían pronosticado por igual sus partidarios y adversarios" (Gallo, 1975). Dificultades políticas (frenó la movilidad dentro del PAN, generando el *unicato* —concepción absolutista, centrada en el presidente—) y un fuerte deterioro fiscal y financiero, que será analizado en detalle más adelante, en este mismo capítulo de la obra, forzaron su renuncia en "la crisis de 1890" (denominación que Floria y García Belsunce, 1971, prefieren a la usual de "revolución de 1890").

La precipitación de la crisis comenzó el 13 de abril de 1890, cuando en un *meeting* (encuentro) desarrollado en el Frontón Buenos Aires, se constituyó definitivamente la *Unión Cívica*, que venía incubándose desde el año anterior. "Aristóbulo Del Valle fue el mentor de la revolución, compartiendo con Leandro Nicéforo Alem y el general Manuel J. Campos la jefatura de los movimientos" (Ramos Mexía, 1936). Se peleó el 26 de julio. "Vencida fácilmente la guardia del Parque, el jefe militar de la revolución tuvo la mala inspiración de meterse dentro de la fortaleza, sin aceptar las indicaciones de atacar sin demora la Casa de Gobierno y otros puntos estratégicos y adoptando la de-

---

(54) Claro que, llevado por el entusiasmo, se le fue la mano. "'Felices aquellos que puedan contemplar a la República Argentina dentro de 50 años, con 50 millones de almas, después de medio siglo de paz no interrumpido, en el apogeo de su gloria y poderío', dijo en 1880" (CORNBLIT, GALLO y O' CONNELL, 1962).

fensiva mató a la revolución en el momento mismo de su estallido" (Ramos Mexía, 1936). El enfrentamiento produjo *más de 250 muertos* (55).

"La revolución está vencida pero el gobierno está muerto", afirmó el senador Dídimo Pizarro. En efecto, Juárez Celman no fue separado de su cargo pero, carente de apoyos, renunció, siendo sustituido el 6 de agosto por el vicepresidente Pellegrini, quien completó el período. "Gran conductor de la Nación, Pellegrini siempre se sentía inclinado a utilizar lo existente; nunca creyó en las ventajas del desastre reparador, que sepulta entre ruinas al inocente como al culpable" (Pinedo, 1968) (56).

"El 90 significó un cambio cualitativo en el modo de comprender y hacer la política" (Botana, 1977).

...

"En 1910 dominaba de manera casi absoluta una sensación de triunfo... Existía el convencimiento de que Argentina había sido un éxito... Aunque se notaran serias deficiencias en muchos aspectos, y hubiera quienes se empeñaran en magnificarlas por espíritu crítico, o las señalaran con ansia de perfeccionamiento, para la inmensa mayoría de los hijos de esta tierra, y para todos los que se interesaban por su destino, parecía indiscutible que el país había alcanzado ya en importantes aspectos de su vida, un apreciable grado de desarrollo y que tenía expedido el camino a muy altos destinos, a alcanzarse en un futuro no muy lejano" (Pinedo, 1968).

De esto nos vamos a ocupar luego, en este mismo capítulo de la obra. Ahora cabe consignar que, desde el punto de vista político —más precisa-

---

(55) El 26 de julio de 1891, 2 reuniones simultáneas dividieron a la Unión Cívica, formándose por una parte la Unión Cívica *Nacional*, inclinada al acuerdo con el gobierno (MITRE) y la Unión Cívica *Radical* (UCR), antiacuerdista e intransigente (ALEM y BERNARDO DE IRIGOYEN).

ALONSO (2000) historió la UCR "desde su fundación hasta su temporal derrumbe al final de la década de 1890... La UCR no se fundó con el objetivo de representar a ningún sector social... La UCR no aspiró a generar un cambio novedoso en las instituciones, la política o la vida social o económica de Argentina... Su actuación en el Congreso revela a sus partidarios como vehementes defensores del liberalismo económico, contra lo que consideraban como un excesivo proteccionismo del gobierno... Uno de sus rasgos distintivos fue su defensa pública de la revolución".

(56) "La revolución [de 1890], como ustedes saben, fue vencida. Y voy a hacer una confidencia: ¡qué suerte que fue vencida! A los diputados conservadores, que tan a menudo recuerdan a PELLEGRINI, no los he visto todavía hacerle la justicia histórica a la que este hombre tiene legítimo derecho... Si no hubiera sido por la 'muñeca' de PELLEGRINI, y si no hubiera habido allí la colaboración del general ROCA, este país habría caído inmediatamente en un caos, porque la fuerza revolucionaria de 1890 no era una organización de ideas políticas y de principios más o menos homogéneos, sino una agrupación de circunstancias, un conglomerado de fuerzas políticas diferentes que acudían de todos los horizontes, movidas por ambiciones, por propósitos y por rencores propios, dentro de los cuales no habría sido posible unificar una gran acción de gobierno" (NICOLÁS REPETTO, discurso pronunciado en la Cámara de Diputados de la Nación, el 28 de agosto de 1930, es decir, una semana antes del golpe de Estado de 1930; en PAN, 1996).

mente, dentro del PAN— se venían produciendo fricciones que en poco tiempo más provocarían una modificación del sistema electoral. "Luego de la crisis de 1890 Roca y Pellegrini volvieron a emerger como las principales figuras del partido oficialista... Durante todo este período Roca contó con la ayuda inestimable de Pellegrini... La mención es pertinente porque el nuevo ciclo de dificultades que debió enfrentar Roca surgió de su rompimiento con Pellegrini, producido al comenzar el siglo XX" (Gallo, 1975).

3.4. Reforma electoral (1916-1930)

Argentina habrá introducido el sufragio universal cuando no pudo evitarlo más ("en 1912 la 'máquina electoral' se había vuelto intolerable incluso para sus beneficiarios", Hardoy, 1993; "el clamor unánime exigía la sanción de una ley que perfeccionara el sistema electoral", Romero, 1946; "el clima de la primera década del siglo XX, el debate alrededor de la historia y las ciencias sociales, el emergente de la cuestión social y los ensayos críticos sobre un régimen enfermo de vicios oligárquicos, fueron marco propicio para cristalizar en un tema los afanes reformistas", Botana y Gallo, 1997), pero lo hizo en una época donde los vientos internacionales soplaban en la misma dirección. En efecto, el sufragio universal (masculino) fue introducido "en los Estados Unidos entre 1820 y 1840, en Alemania y Francia en 1871, en Suiza en 1874, en España en 1890, en Bélgica en 1893, en Holanda en 1896, en Noruega en 1898, en Italia en 1912 y ampliado en Inglaterra en 1918" (Floria y García Belsunce, 1971).

"'Este país, según mis convicciones después de un estudio prolijo de nuestra historia, no ha votado nunca', afirmó Joaquín V. González en 1912" (Botana, 1977). Para que comenzara a hacerlo, el sistema electoral se reformó durante la presidencia de Roque Sáenz Peña, a través de las leyes 8129, del 4 de julio de 1911, que estableció el enrolamiento obligatorio; 8130, del 19 de julio, que le encargó a jueces electorales la formación de padrones; y 8871, del 10 de febrero de 1912, denominada *Ley Sáenz Peña,* que estableció el sufragio masculino, universal y obligatorio, para todos los ciudadanos mayores de 18 años.

"La reforma electoral fue votada por un Congreso poco convencido" (Vázquez Presedo, 1978), lo cual no sorprende a la luz de sus resultados. Fue estrenada el 7 de abril de 1912, para elegir diputados nacionales en la Provincia de Santa Fe; en dicho comicio triunfó... la UCR. Cuatro años después se utilizaría por primera vez para elegir presidente de la Nación.

Yrigoyen (1916-1922). El 2 de abril de 1916, *8,8%* de la población (un poco más del *triple* de la anterior elección presidencial) votó electores para el Colegio Electoral, quienes el 12 de junio, por escaso margen *(152 sobre 300),* eligieron presidente a Yrigoyen. "Jefe indiscutido y carismático, llegó al poder cuando ni los propios candidatos radicales sospechaban que estaban cerca del triunfo" (Hardoy, 1993); "quizás la victoria de la UCR fue desconcertante para los conservadores, que no la esperaban" (Botana y Luna, 1995); "más que del triunfo del radicalismo se trató de la derrota de los conservadores,

que no estuvieron a la altura de las circunstancias", acota González Bergez (Montserrat, 1992) (57).

Los conservadores perdieron 15 bancas, 12 de las cuales las ganó la UCR, lo cual no le alcanzó a Yrigoyen para evitar tener que gobernar con un Parlamento opositor. "El Ejecutivo se empeñó en echar sombras contra los gobiernos anteriores, provocando inútilmente la reacción de los diputados y senadores que representaban al Partido Conservador. El jefe de Estado sostuvo que nada se había hecho anteriormente en bien de la Nación" (Cuccorese y otros, 1966).

Rico y soltero, Yrigoyen fue un personaje muy particular. "Era un político nato, y cuando se es un político nato, no se precisa una formación muy especial. Primero crece bajo el ala de su tío, Leandro Nicéforo Alem, aunque pronto tiene disidencias importantes con él. Luego de la muerte de Alem [se suicidó en 1896], se va convirtiendo en jefe del partido a través de una acción constante, persistente, típica de alguien muy tenaz. Esto era lo que diferenciaba a Yrigoyen de otros dirigentes partidarios: su tenacidad. Mientras muchos se dedicaban a sus negocios o a viajar a Europa, él seguía día tras día construyendo su partido, hablando con la gente, enfervorizando, conspirando si era necesario. Era un verdadero político *full time* (a tiempo completo)... No desmontó lo que había porque estaba de acuerdo con ese modelo" (Luna y Roffo, 1999).

"El más fatal de todos los presidentes argentinos. Político de conventillo. En los pedidos de ayuda, pasaba rápidamente 'de la macro a la micro' [nomenclatura de JCdP]. Muy mal informado. Jamás pronunció un discurso, prefiriendo actuar en la penumbra de su cueva legendaria. Es que su incapacidad para pronunciarlos o escribirlos era de pública notoriedad. Era un absoluto iletrado. Tampoco fue un hombre de acción" (Ramos Mexía, 1936); "se encargó de presentarse a sí mismo como iluminado. Era cualquier cosa menos un gobernante normal. Engreimiento y soberbia ilimitados" (Pinedo, 1968); "no fundó en realidad un partido político, sino una asociación mística y esotérica, que bautizó 'La causa'. Contra lo que hacen los caudillos, se sumió en el misterio y el silencio, del que surgía en contadas ocasiones para dirigir mensajes a su pueblo y a la humanidad entera, al pasado, al presente y el porvenir, en su lenguaje construido con gerundios en que derramaba ideas confusas o incomprensibles" (Hardoy, 1993). *Mi vida y mi doctrina,* según los párrafos sintetizados en Pinedo (1992), parece haber sido escrito por un lunático (58).

---

(57) "Lo ocurrido en 1916 no fue decisivo. Después de todo, pasar a la oposición dista de ser un drama dentro del sistema democrático", agrega GALLO (MONTSERRAT, 1992).

(58) Escrita en 1923 a raíz de una crisis interna de la Unión Cívica Radical, la obra fue publicada en 1957. En página 30 se lee textualmente: "En mi gobierno, sin una sola desviación, se han cumplido todos los preceptos de la justicia y de la libertad, tanto en el orden social, político como económico. *Tuvimos que hacer en un período de gobierno constitucional, lo que no se había hecho en casi un siglo de existencia, y ahí está mi obra para probarlo" (el subrayado es mío).*

"El 12 de octubre de 1922, día en que finalizó su primer mandato, *La Prensa* publicó una página entera reseñando sus incongruencias y arbitrariedades" (Pinedo, 1992). ¿Puede ser esto simplemente "bronca conservadora"? (59).

Alvear (1922-1928). Embajador argentino en Francia durante el gobierno de Yrigoyen, Marcelo Torcuato de Alvear fue electo *in absentia,* ya que "durante la campaña electoral permaneció en Europa. Ganó [—¡con sufragio universal!—] sin haber pronunciado un sólo discurso ni haber elaborado un programa" (Hardoy, 1993). "En 1924 Yrigoyen y Alvear se pelearon; de ahí en más Alvear operó en el Congreso con la colaboración de los conservadores" (Hardoy, 1993). "A Alvear el yrigoyenismo le hizo la vida casi imposible" (Pinedo, 1968). Fue biografiado por Luna (1958).

Yrigoyen (1928-1930). "Demasiado viejo [76 años] y cansado" (Vázquez Presedo, 1978), el 1 de abril de 1928 logró "la mayor victoria en la historia del país" (Potash, 1971), la cual "tuvo todo el sabor de una reivindicación" (Mayo y Molina, 1974), al obtener 838.000 votos, contra los 414.000 que sacó el Frente Unico. Lo cual no quita que no estuviera demasiado viejo y cansado... "y demente senil, lo cual desde 1929 paralizó al gobierno y la administración" (Hardoy, 1993). El 6 de setiembre de 1930 fue derrocado, y enviado a Martín García.

. . .

¿Cómo influyó la Ley Sáenz Peña en la política económica?, pregunta Zablotsky (1993): El interrogante es lógico a la luz de la "ingeniería electoral" utilizada entre 1854 y el momento en que comenzó a funcionar el sufragio universal, y también a la luz de la experiencia internacional sobre la relación entre regímenes políticos y funcionamiento de la economía (60). Esta pregunta se contestará parcialmente a continuación, parcialmente más adelante, cuando se analicen los resultados del período; pero tanto en un lugar como en el otro, corresponde enfatizar que como la reforma electoral no apareció descolgada del Cielo, la contestación enfrenta lo que los econometristas denominan un problema de identificación, porque lo que ocurrió fue inevitablemente influenciado por consideraciones internacionales (se implementó en medio de la Primera Guerra Mundial) y locales (¿que hubiera pasado si en 1916 hubieran triunfado los sucesores del PAN y no los radicales?).

Las modificaciones de política económica tuvieron más que ver con aspectos operativos que sustanciales. Así, "los presidentes radicales cambiaron

---

(59) PAN (1996), que no es conservador sino socialista, opina que "el manantial del mito yrigoyenista está en su extraño lenguaje, reñido siempre con el diccionario y la gramática".

(60) "Los estudios que relacionan el régimen político con la tasa de crecimiento económico concluyen que hay tantos casos exitosos de crecimiento con democracia como con autoritarismo. La hipótesis que se desarrolla en este trabajo es que lo que tiene relación con la tasa de crecimiento de un país no es la forma de gobierno sino *la estabilidad de las reglas de juego referidas a la redistribución de los recursos y los ingresos*" (ZABLOTSKY, 1994).

poco la política comercial... La Sociedad Rural Argentina tenía un poder político tremendo... Donde hubo cambios, es porque dentro de la Sociedad Rural los hubo" (Zablotsky, 1993).

Pero al mismo tiempo, "el radicalismo tenía inexperiencia administrativa cuando llegó al poder en 1916" (Luna, 1995), por lo que "no es ajena a la crisis posterior a 1910 la reforma electoral de 1912. Ella absorbió la preocupación de mucha gente útil y rebajó fuertemente el nivel político, económico e intelectual de los cuerpos legislativos. La preocupación electoralista paralizó la acción política propulsora" (Bunge, 1928) (61). "En tiempos de Yrigoyen el único crecimiento notable del Estado fue la empleomanía" (Botana y Luna, 1995). "Para solucionar la escasez de casas Yrigoyen limitó los alquileres, y para contrarrestar el malestar campesino redujo *50%* los arrendamientos. La Corte Suprema de Justicia pretendió eternizar las leyes de alquileres de 1919 y 1920" (Pinedo, 1968). "Algunas iniciativas presidenciales, como la ley de alquileres, o la que autorizaba a expropiar existencias de azúcar para venderlas a precios accesibles, rompieron la tradición jurídica basada en la ficción de una igualdad entre patrón y asalariado, entre oferta y demanda, entre propietario y locatario" (Luna, 1995) (62).

3.5. Militares/civiles/militares (1930 en adelante)

Con todas sus vicisitudes, cada una de las etapas anteriores significó un avance hacia la construcción de un Estado nacional conducido por autoridades elegidas de manera cada vez más legítima. Desde este punto de vista significó un retroceso el período iniciado el sábado 6 de setiembre de 1930, que inauguró medio siglo de inestabilidad institucional, con alternancia de gobiernos militares y civiles, encabezados por *23* presidentes, en vez de *7*, de los cuales sólo 2 permanecieron 6 años en su cargo. De dicho período en las líneas que siguen sólo nos vamos a ocupar de la que durante mucho tiempo se denominó "la década infame".

En Ayacucho, Perú, en 1924, Leopoldo Lugones habló de 'la hora de la espada'" (Potash, 1971). Años antes, los radicales no le habían ido a la zaga: "no es cierto que 1930 haya sido el inicio de los golpes militares. Fue, sí, el primer golpe exitoso, ya que los anteriores, comandados por los radicales, no habían sido bien preparados como para salir airosos" (Pinedo, 1992); "para

---

(61) "No es fácil deducir cuál hubiera sido la política económica de Yrigoyen si sus ideas y conocimientos en este campo hubieran sido más profundos. Los socialistas, aparentemente más ilustrados, llegaron, después de pensarlo bien, a una conclusión que justificaba, en parte, la actitud pasiva de quienes, en esa etapa, dejaron hacer y dejaron pasar: comercio libre, moneda estable, exportación masiva de productos con mercados tradicionales, importaciones baratas" (Vázquez Presedo, 1978).

(62) La ley 11.156, del 15 de setiembre de 1921, modificó el Código Civil en materia de locaciones; la ley 11.157, dictada en la misma fecha, congeló durante 2 años los alquileres a los valores que tenían el 1 de enero de 1920; la ley 11.202, del 18 de abril de 1923, prorrogó hasta el 30 de setiembre de 1923, el vencimiento de los contratos de locación; y la ley 11.231, del 1 de octubre, prorrogó hasta por 1 año más dichos contratos.

los radicales los alzamientos militares de 1890, 1893 y 1905 constituyeron un servicio a la Nación. Lo sufrieron en carne propia en 1930" (Potash, 1971).

"La revolución no fue un rayo en un día de sol. Justificada o no, tiene explicación sencilla. En la época de su estallido la inmensa mayoría de la opinión responsable estaba convencida de que el régimen de Yrigoyen no podía prolongarse. La realidad es que no había gobierno [el 6 de setiembre de 1930 las sesiones ordinarias del Congreso no habían comenzado... faltando 24 días para *finalizar* el período]... Por eso estalló y triunfó prácticamente sin encontrar resistencia... Alvear, Leopoldo Melo, Vicente C. Gallo, Manuel Joaquín Menchaca, Enrique M. Mosca y Mario Guido, estuvieron a favor del derrocamiento de Yrigoyen" (Pinedo, 1968) (63). "En la revolución también influyó la recíproca cuenta de agravios que mediaba entre conservadores y radicales. Fue responsabilidad de los partidos tradicionales que una década después las heridas no hubieran cerrado, y se originara el golpe de estado del 4 de junio de 1943" (Hardoy, 1993). A todo lo cual debe agregarse la crisis internacional, que en ese momento ya llevaba un año de duración: "la causa material de la caída del gobierno civil se encuentra demasiado incrustada en la Crisis Mundial, como para que valga la pena gastar mucha tinta en las intrigas de palacio y sus alrededores" (Vázquez Presedo, 1978). ¿Hubiera gobernado Yrigoyen hasta 1934 sin Gran Crisis?

"'Pudimos, dentro de la ley, haber resuelto la crisis', expresó José Aguirre Cámara" (Luna, 1995). "La crisis no se incubó en 1930 sino en 1916... La revolución de 1930 anticipó la caída del radicalismo, pero con las consecuencias que después muchos hemos lamentado: hubiera podido haber evolución sin revolución o sin desplazamientos", apunta Olmos (Montserrat, 1992). La dificultad de imaginar "qué hubiera ocurrido si" la patentiza claramente Hardoy (1993), porque en la misma obra dice que "si no hubiera sido por el fraude electoral, la crisis económica mundial y la decadencia de Yrigoyen y de su partido habrían llevado al país a la anarquía y a la miseria, incluso tal vez a una guerra civil", y también que "si no se hubiera producido la intervención militar, se habría terminado por derrotarlo en los comicios, como lo revelan los escrutinios donde no hubo presión oficial. Pero la revolución ocurrió y cambió el curso de la historia. Dicho sea de paso, los conservadores fueron ajenos a su gestión y se enteraron de su existencia la víspera de su estallido, adhiriendo a ella como a un hecho consumado" (64).

"Desde el punto de vista político-militar el golpe fue el producto de un prolongado período de conversaciones exploratorias, un esfuerzo organizativo de 3 meses y un alto grado de improvisación de último momento (65)...

---

(63) GASIÓ (1976) describió detalladamente los acontecimientos del 6 de setiembre de 1930, al que denominó "el día más largo".

(64) Esto último parece algo exagerado, como quizás también lo sea que "la revolución fue hecha por civiles: conservadores, antipersonalistas. NICOLÁS REPETTO la anunció, y casi la justificó, en la Cámara de Diputados, el 27 de agosto de 1930", (PÉREZ GUILHOU, en MONTSERRAT, 1992).

(65) "En Chile también hubo un golpe militar alrededor de 1930, pero volvieron rápido al gobierno civil y no insistieron más" (POTASH, 1971).

La revolución colocó al Ejército argentino en una posición de responsabilidad política franca" (Potash, 1971). "El 6 de setiembre de 1930 señala una inflexión en la evolución del país. Contiene 2 manifestaciones de un cambio político y social, también ético e intelectual. Por primera vez una rebelión derriba a un gobierno constitucional, y por primera vez una rebelión es esencialmente militar, planeada y ejecutada por el Ejército, apropiándose su jefe del gobierno. Hasta entonces todas las revoluciones habían sido vencidas por las autoridades constituidas, y todas las conspiraciones, si bien contaron con apoyo de las Fuerzas Armadas, estuvieron respaldadas por el partido político ubicado en la oposición que reconocía la jefatura de sus líderes" (Hardoy, 1993).

...

Así como cabe preguntar qué hubiera pasado si a partir de 1928 el presidente hubiera sido otro y no Yrigoyen, también cabe preguntar qué hubiera ocurrido si otro y no José Félix Uriburu hubiera liderado el golpe militar del 6 de setiembre de 1930 ("Agustín P. Justo preparaba otro golpe". Potash, 1971). "La revolución fue inicialmente popular, pero la popularidad cayó muy rápidamente" (Hardoy, 1993).

"Fascinado por las ideas fascistas" (Hardoy, 1993), "Uriburu tenía como modelos al español Miguel Primo de Rivera y a Benito Mussolini, y había recibido entrenamiento militar en Alemania. Se proponía salvar al país mediante una variante argentina del nacionalismo integral... Integrado principalmente por civiles, su gobierno actuó bajo el estado de sitio y la ley marcial. Fusilaron a 5 personas, 2 de las cuales eran anarquistas. Deportaron a numerosos sindicalistas extranjeros... A comienzos de octubre promovió una reforma constitucional, para modificar el sistema electoral. Esto precipitó una crisis política (Uriburu debía lidiar con Justo)... El plan político preparado por Matías Sánchez Sorondo, ministro de Interior, fue puesto a prueba el 5 de abril de 1931, en la Provincia de Buenos Aires (66). Contra lo esperado por el gobierno, las elecciones fueron ganadas por los radicales [y anuladas en octubre]" (Potash, 1971). De ahí en más las ideas y la presidencia de Uriburu tuvieron sus días contados (67).

"Precipitadas, además, por la enfermedad de Uriburu (estado ulceroso)" (Potash, 1971), el 8 de noviembre de 1931 se celebraron elecciones presiden-

---

(66) "La Federación Nacional Democrática inició una gran campaña exigiendo elecciones inmediatas. En enero de 1931 los conservadores se hicieron oficialistas, y esto los marcó definitivamente", acota González Bergez (Montserrat, 1992).

(67) "Para evitar la depreciación de la moneda, entre fines de 1930 y abril de 1931 se movilizaron las reservas de oro de la Caja de Conversión... Esa política fue un absoluto fracaso... La descomposición de la situación política interna hizo totalmente imposible mantener una política monetaria de esta naturaleza", señaló Prebisch (1991), subsecretario de Hacienda durante el gobierno de Uriburu, aportando material para la historia argentina de la huida del dinero local originada en crisis políticas internas, una historia prolongada que ni comenzó ni terminó en la década de 1930.

ciales. Las ganó Agustín Pedro Justo, quien gobernó 6 años a partir del 20 de febrero de 1932 (68). "Fue tal la violación del sufragio, que más que 'fraude' corresponde calificarlo de negación del sufragio. El episodio no es disculpable, pero sí explicable en función de las circunstancias" (Pinedo, 1968).

"Más cerca de la astucia de Roca que de la franqueza de Uriburu" (Potash, 1971), Justo inició su gestión en las peores condiciones económicas externas, puesto que 1932 fue el peor año de la Depresión de la década de 1930. "Notable y diría quizás monumental fue su obra de gobierno" (Hardoy, 1993); "en su época se hicieron todos los caminos y todos los grandes edificios y las grandes obras del país", agrega Pérez Guilhou (Montserrat, 1992); "difícil será que alguien, si conoce lo que entonces se hizo y se expresa con verdad, pueda afirmar que fue negativa o inconducente al bien público la obra cumplida por el gobierno y el congreso que iniciaron su cometido en 1932", suma Pinedo (1968). Entre agosto de 1933 y diciembre de 1935 Federido Pinedo fue ministro de Hacienda de Justo.

Ocupó la vicepresidencia Julio Argentino Roca (h.) —"Julito", hijo del ex presidente—, "el dirigente político conservador más importante de la Argentina del siglo XX" (Fraga, 1994). Electo diputado por Córdoba en 1904, y gobernador de esa provincia a partir de 1922, encabezó la delegación argentina que en 1933 negoció en Londres el denominado "pacto Roca-Runciman" (69).

Lo que entre 1932 y 1938 no mejoró fue la cuestión del fraude. "Justo permitió que los conservadores bonaerenses manipulasen la elección de gobernador celebrada en noviembre de 1935 [donde triunfó el médico Manuel Antonio Fresco, tan ejecutivo como Justo]. Esta práctica del fraude electoral anticipó el carácter de las elecciones presidenciales de 1937" (Potash, 1971) (70).

---

(68) Biografiado por FRAGA (1993).

(69) Sin quitarle méritos a su labor, imaginó que la importancia a la que alude FRAGA proviene de otra clase de gestos. "Cuando murió YRIGOYEN [julio de 1933], en el Senado hizo rendir homenaje a su memoria.... ROCA no presidió la sesión [del 23 de julio de 1935, dedicada al tema carnes, en la que debatieron acaloradamente el senador LISANDRO DE LA TORRE y el ministro LUIS DUHAU] durante la cual fue asesinado el senador ENZO BORDABEHERE. Hay quienes dicen que, de haber estado él, su gran experiencia parlamentaria lo hubiera llevado a suspender un acalorado debate, cuya tensión creó una atmósfera en la cual se produjo el desgraciado accidente. Su amigo TORIBIO AYERZA diría, después de la muerte de JULITO ROCA, que éste le había dicho por aquellos días: 'si yo presido el debate, no ocurre el crimen'... Fue el único miembro del gobierno que adoptó una actitud de firme condena al crimen de BORDABEHERE" (FRAGA, 1994).

"BORDABEHERE fue asesinado por el ex comisario RAMÓN VALDEZ CORA, quien fue indultado por JUAN DOMINGO PERÓN en 1953" (ZAVALA, 2000, en base a AGUINAGA, AZARETTO y BANDINO, 1991).

ROCA fue también biografiado por... ROCA (1995).

(70) Aunque "algunos de los más grandes responsables del fraude no eran conservadores" (LUNA, 1995), "los conservadores institucionalizamos el fraude electoral y con torpeza incomparable impedimos que [a partir de 1938] ALVEAR fuera de nuevo presidente y, en definitiva, conseguimos que lo fuera JUAN DOMINGO PERÓN" (HARDOY, 1993). "El recuerdo que a la gente le quedó de los conservadores es el fraude. Un error tremendo, que trajo la derrota a los conservadores, y a PERÓN" (GONZÁLEZ BERGEZ en MONTSERRAT, 1992).

Justo y Roca (h.) fueron sucedidos por Roberto Marcelino Ortiz y Ramón S. Castillo respectivamente, elegidos en comicios fraudulentos. A propósito: hasta el momento de escribirse esta porción de la obra, los de Derqui y Ortiz son los únicos casos en que accedió a la presidencia de la Nación quien antes se había desempeñado como ministro de Hacienda (de Urquiza y Justo, respectivamente).

"Mortalmente enfermo por una diabetes avanzada (71), [Ortiz] deseaba imitar a Roque Sáenz Peña, quien había usado la autoridad derivada de una elección fraudulenta, para garantizar la honestidad de elecciones futuras... Abatido porque 3 meses antes, de manera súbita, había fallecido su esposa, el 3 de julio de 1940 delegó el mando en Castillo... Ortiz renunció en agosto de 1940 (renuncia que el Congreso rechazó por 170 votos a 1) y la reiteró en junio de 1942, falleciendo el 15 de julio de dicho año... Castillo desanduvo el camino de las elecciones honestas iniciado por Ortiz... Convocó a elecciones para setiembre de 1943" (Potash, 1971).

El comicio no se llevó a cabo porque el 4 de junio se produjo un nuevo golpe de Estado, evento que constituye el punto de partida del contexto político del próximo capítulo de esta obra.

4. Estrategia económica

¿Qué planteo económico formularon los dirigentes argentinos entre mediados del siglo XIX y la Segunda Guerra Mundial, dentro del escenario internacional y el contexto político presentados en las anteriores secciones de este capítulo de la obra?

La descripción que sigue muestra, por una parte, lo que ocurrió con las dotaciones factoriales —tierra, mano de obra y capital—; y por la otra en qué consistieron políticas como la fiscal, la monetaria y la de apertura de la economía.

Del material analizado surge claramente que al menos hasta la Primera Guerra Mundial, la dirigencia argentina entendió cómo funcionaba la economía internacional, y que las vicisitudes políticas internas poco y nada tuvieron que ver con lo que en nomenclatura actual denominaríamos "el modelo" (72).

El modelo. "El desarrollo económico argentino es un claro ejemplo en el cual la apertura de la economía contribuyó no tanto a mejorar la asignación de recursos ya combinados, cuanto a eliminar factores ociosos, incrementando así el stock de factores económicamente combinables" (Di Tella, 1973); "la

(71) En Luna (1978) se explica en detalle la realidad del problema médico de Ortiz... y lo que prestigiosos médicos le hicieron creer.

(72) "A nuestros liberales conviene comprenderlos, en vez de calumniarlos. Con criterio de época —norma científica de la historia—, en su hora fueron revolucionarios económicos de avanzada" (Cuccorese y otros, 1966).

puesta en explotación de enormes territorios durante la segunda mitad del siglo XIX, fue un elemento decisivo en el rápido desarrollo económico. En el estudio de la historia del desarrollo agrario de los países nuevos en las zonas templadas, el papel de los inmensos recursos de tierra no explotados es mucho más importante y más significativo que el de los cambios tecnológicos. Esta es una diferencia importante con respecto a los países europeos, donde la tecnología fue un elemento crucial en la revolución agrícola" (Cortés Conde, 1968); "la utilidad económica de la pampa húmeda —única en el mundo— no fue descubierta de la noche a la mañana, como en el caso de los yacimientos de petróleo, sino que surgió de la combinación del aumento de la demanda europea por productos primarios, el cambio tecnológico en el transporte, y un interés creciente en las autoridades argentinas, en promover las exportaciones, las inversiones extranjeras y la inmigración" (Díaz Alejandro, 1970) (73).

"Factores de riqueza y progreso: la conquista del desierto fértil, el alambrado, el molino, los frigoríficos, la mestización del ganado, el ferrocarril, las usinas de gas y de luz eléctrica, los tranvías, los teléfonos, los puertos, los elevadores de granos y la navegación, por una parte; y por la otra, la unidad nacional, los códigos, las escuelas y, sobre todo a partir de 1870, las enormes corrientes de inmigración europea" (Bunge, 1928). "La caída de costos se debió a la pacificación política, la refrigeración en el transporte de carne, etc... Innovaciones como la del frigorífico y la del buque frigorífico, dieron lugar a modernas actividades ganaderas y permitieron aplicar a nuevos usos, tierras aptas y aún no aptas para la explotación agrícola" (Di Tella y Zymelman, 1967).

Distribución factorial y regional del ingreso. El modelo "funcionó", al menos en comparación con las alternativas. En efecto, "es difícil imaginar que Argentina hubiera podido progresar como lo hizo a fines del siglo pasado, con las industrias artesanales; así como también es difícil concebir cómo con el excedente de la industria artesanal —tipo textil o de cueros—, podría haberse financiado la construcción de la infraestructura, puertos y ferrocarriles, como se realizó en base a la exportación de los cereales" (Cortés Conde, en Montserrat, 1992).

Lo cual no necesariamente significa que todas las regiones, o todos los habitantes, se beneficiaron en igual medida. Esto siempre es así, pero en este caso la desigualdad de resultados tuvo particular intensidad. "Se ha dicho que en Inglaterra, en la agricultura juegan tanto las emociones como la economía. El antagonismo hacia los terratenientes siempre estuvo presente en el movimiento pro abolición de las Leyes de Granos, en tanto que el entusiasmo [hacia ellos] inspiró el proteccionismo. Exactamente lo mismo ocurrió en Argentina, si enrocamos librecambio y proteccionismo" (Díaz Alejandro, 1970).

---

(73) "La pampa argentina del siglo XVI fue la primera frontera de pastos que encontró el hombre europeo. Pero durante 3 siglos las necesidades económicas y el modo de vida de los españoles no impusieron exigencia alguna de conquista y colonización" (Scobie, 1968).

Es lógico: cuando a un país dominado por caudillos, cuya economía se basa en producciones de subsistencia y artesanales, posibilitadas por la protección natural que deriva de altos costos de transporte y comunicación, se le introduce un esquema "aperturista", tanto en el plano de los bienes como en el de los factores, implementado política y militarmente desde Buenos Aires, muchas cosas —por decirlo suavemente— *crujen.* Y naturalmente crujió lo que existía; no la economía de Tierra del Fuego, pero sí las de Salta, Tucumán y Santiago del Estero. De ahí que, con frecuencia, "lo nacional" haya significado y signifique algo diferente para un porteño, un salteño, un tucumano o un santiagueño (74).

Las implicancias distributivas del modelo no sólo se dieron en el plano regional. "[El valor en pesos de] los precios internacionales [de los productos de exportación] eran la principal variable de la distribución interna del ingreso a comienzos del siglo XX" (Geller, 1975). Porque cobraba en moneda extranjera y debía en moneda nacional, el sector agropecuario pujaba por el restablecimiento de la convertibilidad monetaria para detener la revaluación de la moneda local, y por su abandono cuando la presión sobre el tipo de cambio era alcista. Del otro lado del mostrador, y en defensa de los intereses de los asalariados, los socialistas eran ardientes defensores de nulos o reducidos derechos de importación, así como del mantenimiento de la convertibilidad.

"La tierra cultivable era abundante y barata en el Nuevo Mundo, y escasa y costosa en el Viejo Mundo; mientras que con los servicios laborales ocurría todo lo contrario... [Como consecuencia de las migraciones] en Argentina la relación salarios reales/renta de la tierra cayó a *un quinto* entre 1880 y 1913, y en Estados Unidos a menos de la mitad" (Williamson, 1997).

...

"La Primera Guerra Mundial puso fin a un período de euforia económica... Es pecar de excesivo optimismo pretender que durante el comentado período de euforia se hubiese tenido una visión tan clara de los problemas que podían suscitarse en ulteriores etapas del desarrollo económico, como para que, desechando los principios librecambistas que imperaban en la época, se aceptase la necesidad de aplicar políticas de conducción deliberada (75). Por ello no es de extrañar que durante la década de 1920 se continuaran

---

(74) [Argentina tiene] "propensión federalista, pero configuración geográfica unitaria. No puede ser federalista un país que tiene una sola salida al exterior. Estados Unidos es un caso muy diferente" (Botana y Luna, 1995).

Esto no lo descubrió la generación de la Organización Nacional, como lo muestra la siguiente afirmación de Rosas: "Les haremos sentir la pobreza [a las provincias]. El sistema de no establecer prohibiciones o restricción a la importación de efectos extranjeros que producen las provincias es preciso sostenerlo, porque de lo contrario ellas prosperan, no les seremos necesarios y nuestro plan se frustra" (Bunge, 1928).

(75) Mayor, entonces, el referido mérito de Bunge, quien en 1914 señaló que "la política económica fue definida por los importadores y los estancieros hace 50 años. Nuestra política debe dirigirse al fomento de la industria manufacturera. Esta es la última generación de im-

aplicando las tradicionales políticas económicas, aún cuando el país se hallara frente a un cambio fundamental desde el punto de vista económico, como consecuencia de la total incorporación al sistema productivo, de las tierras fértiles disponibles" (Di Tella y Zymelman, 1967).

El resto de esta obra mostrará que, más allá de algunos intentos que no perduraron, a Argentina le llevó más de medio siglo volver a poner su política económica, en sintonía con la economía mundial.

4.1. Dotaciones factoriales

Sin que el orden signifique importancia, de inmediato se describirá qué ocurrió con la cantidad y calidad de la tierra, la mano de obra y el capital, entre mediados del siglo XIX y la Segunda Guerra Mundial.

4.1.1. Tierra

"Al terminar la Guerra del Paraguay [1868] existían 2 argentinas: la política, con sus límites señalados en los mapas, y la real, sobre la que se entendía el ejercicio de la soberanía y la autoridad del Estado... La frontera era una línea móvil, fluctuante. Al espacio exterior se lo denominaba el desierto... La frontera sur era la más vulnerable... El espacio vacío era codiciado por Chile... El inmenso espacio exterior sustraído al dominio efectivo del gobierno nacional constituía el mayor desafio que debían enfrentar quienes aspiraban a constituir una Nación. Dijo el presidente Avellaneda en 1875: "la cuestión fronteras es la primera cuestión de todas, y hablamos incesantemente de ella aunque no la nombremos" (Auza, 1980).

De manera que Argentina tenía un problema de desproporción entre sus dotaciones factoriales (mucha tierra, con relación a su mano de obra y capital); pero antes de declarar ociosa a la tierra por falta de factores productivos complementarios, había que posibilitar su usufructo por parte de alguno de "nosotros".

a. Colonias. "En 1855, al sur de la Provincia de Santa Fe, Aarón Castellanos fundó la primera de ellas, Colonia Esperanza, donde se radicaron

---

portadores y estancieros. La próxima será de granjeros e industriales... Ha llegado la hora de dar el grito del trabajo nacional que ha de traernos la autonomía económica" (BUNGE, 1928).

Obstáculo para lograr esta transformación era la mentalidad cosmopólita. "Los cosmopolitas son aquellos que piensan, comen y visten como en Francia, como en Inglaterra, como en España. En su mesa apenas si se conserva el asado argentino; ellos necesitan jamón de York, salame de Milán, vino de Burdeos y del Rhin, *petit-pois* de Francia, garbanzos de España, salchichas de Francfort, dulces y galletitas de Inglaterra, fruta de California, té de la China, arroz del Brasil, queso de Francia e Italia, etc. No hay país en el mundo en el cual se consuman, con relación a sus habitantes, en tanta diversidad y en tanta abundancia, los alimentos extranjeros como en Argentina. Es una paradoja, en un país fértil con extensas zonas semitropicales y 8,5 M. de habitantes. El cosmopólita usa camisas de hilo de Francia y de seda del Japón, trajes de paño de Inglaterra, botines y guantes de Inglaterra o de Estados Unidos. Sus muebles son ingleses, sus alfombras de España, de Persia o de Alemania; fuma cigarros de Cuba y cigarrillos de Inglaterra" (BUNGE, 1928).

200 familias provenientes de Suiza [un par de años más tarde, en San José, se fundó la primera colonia situada en la Provincia de Entre Ríos, siendo también poblada por suizos] (76)... El barón Maurice de Hirsch envió una misión a Argentina, que encontró condiciones más favorables que Brasil, México y Canadá para establecer colonias. En agosto de 1891 fundó Moiseville" (Vázquez Presedo, 1971).

Si bien "varias leyes provinciales fueron dictadas durante la década de 1880 para fomentar la colonización de Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos y Santa Fe" (Vázquez Presedo, 1971), sólo en esta última provincia la iniciativa terminó fructificando de manera significativa, ya que "en 1895, 339 colonias explotaban *37%* de la tierra cultivable" (Cornblit, Gallo y O'Connell, 1962). Esto repercutió en la política local. "A fines de 1890 la reforma de la Constitución de la provincia de Santa Fe le quitó a los extranjeros los derechos políticos que ya ejercían, suprimiéndoles el derecho a elegir autoridades locales... Un año después los colonos extranjeros protestaron de manera violenta, irritados por un impuesto provincial a la comercialización del trigo. La participación del Centro Político Extranjero aumentó los temores de las élites... En 1893 una protesta armada de colonos —quienes desfilaron por la ciudad enarbolando banderas suizas— fue violentamente reprimida. Estas protestas quedaron ligadas a la revolución radical de 1893 en Santa Fe; fue el punto máximo de la presión de los extranjeros, y al mismo tiempo el que marcó su irremediable fracaso" (Bertoni, 1992).

"Desde la Organización y hasta la década de 1880 el eje de la estructura regional fue básicamente *litoral-bonaerense,* con su centro en el sistema de ríos (Paraná-de la Plata). Con el ferrocarril se transformó en *bonaerense-pampeano*... La expansión territorial fue más temprana en Santa Fe que en Buenos Aires, basada en producción casi exclusivamente agrícola, con salarios relativamente altos... El movimiento de las colonias alcanzó su cumbre en la década de 1870; su ventaja desapareció con el ferrocarril" (Cortés Conde, 1968).

La ley 817, del 6 de octubre de 1876, dispuso que el Poder Ejecutivo oportunamente establecería una oficina de tierras y colonias; que en cada colonia los *100* primeros colonos de cada sección, que fueran jefes de familia y agricultores, recibirían gratis un lote de 100 hectáreas, vendiéndose el resto a 2 pesos fuertes la hectárea; que a los colonos se les adelantaría el pasaje desde su punto de embarque, y se le suministraría, en calidad de anticipos, habitación, víveres, animales de labor y de cría, semillas y útiles de trabajo, "por un año a lo menos"; que a cada poblador se le entregaría un boleto

---

(76) Estas son, en rigor, las primeras colonias que resultaron exitosas. En 1853, en Corrientes y con familias francesas, se fundó la Colonia San Juan, pero fracasó (Censo de población de 1947, p. LXI).

¿Abandonar Suiza a mediados del siglo XIX, para radicarse en Santa Fe o Entre Ríos; ¿para qué? Para comer. Además de los nada despreciables conflictos políticos, varios países europeos sufrieron en aquel tiempo la "hambruna de la papa". "Gracias a que migró uno de los hermanos, el resto pudo comer", escuchó un argentino cuando visitó a sus antepasados en Suiza.

provisorio, no otorgándosele el título definitivo de propiedad, sino después de haber llenado los requisitos establecidos; y la ley 2875, del 18 de noviembre de 1891, flexibilizó las condiciones en que había otorgado tierras a concesionarios, para colonizar.

b. Indios. "Según H. G. Mac Donell, encargado de negocios británico en Buenos Aires, entre 1820 y 1870, en promedio anual, los indios mataron o capturaron 1.000 personas, y robaron 20.000 bovinos, 40.000 caballos, 40.000 ovejas" [equivalentes a *2%* del stock bovino, 1% del caballar y 0,2% del ovino, de 1864; cifras no despreciables]" (Lewis, 1980). También "los perros salvajes causaban estragos" (Vázquez Presedo, 1971). ¿Que hacían los indios con la mercadería robada que no necesitaban? La reducían... en Chile (77).

"La creciente audacia de los indios se debió a la debilidad militar del Estado argentino.... El movimiento de los indios desde y hacia Chile tuvo que ver con la presión de los gobiernos respectivos (a fines de la década de 1860 las autoridades chilenas estaban activamente consagradas a mover su frontera hacia el sur. Para desalentar las ambiciones chilenas en la Patagonia había que instalar una poderosa guarnición militar en la zona; pero para eso había que resolver el problema del indio)... Lo que [también] incitó a las autoridades argentinas a reaccionar fue la percepción agudizada de que, quizás por primera vez, la inseguridad de la frontera india empezaba a producir un impacto profundo en el ritmo de desarrollo económico (en la década de 1870, quizás por primera vez en 40 años, Argentina estaba necesitada de tierras)... El indio también afectaba negativamente la inmigración: el terror de los agricultores italianos, el asesinato de pastores vascos o escoceses aislados, podían inhibir, e incluso revertir, el flujo migratorio" (Lewis, 1980).

¿Es esto suficiente como para echar a los indios de "sus" tierras, obligándolos a migrar hacia el sur, cuando no matarlos? No intente responder esta pregunta con la perspectiva de fines del siglo XX.

c. Conquista del desierto. Prueba de que la frontera real era móvil es el hecho de que "en 1855 la línea de fronteras había quedado atrás de la que existía en 1826 (78)... ¿Qué llevó a mover la frontera, en una operación de envergadura, a fines de la década de 1870? El ovino, que comenzó a presionar al vacuno hacia zonas marginales" (Cortés Conde, 1968).

"A partir de 1876 la Conquista del Desierto estuvo a cargo de Adolfo Alsina, ministro de defensa de Avellaneda" (Auza, 1980), quien la basó en la

---

(77) ¿Cuántos eran los indios? 93.138 fueron censados en 1869, lo que equivale a *5%* de la población total.

(78) "La historia de la expansión territorial en Buenos Aires es singular. Durante los siglos XVII y XVIII la provincia se limitaba casi solamente a una franja que no se apartaba mucho de la costa, corredor litoral por donde pasaba la ruta hacia el noroeste, Potosí y el Alto Perú. El primer movimiento tierra adentro fue ordenado por el virrey JUAN JOSÉ DE VÉRTIZ. La nueva frontera quedó en las margénes del Salado hasta que MARTÍN RODRÍGUEZ y luego FEDERICO RAUCH alcanzaron nuevas posiciones. El mayor desplazamiento lo realizó ROSAS en 1833, pero se perdió luego de su caída" (CORTÉS CONDE, 1968).

construcción de una fosa, "una estrategia muy costosa y poco realista" (Lewis, 1980). "Se dijo que el remington y el telégrafo fueron los autores de la hazaña; pero a pesar de tenerlos en sus manos, Alsina prefirió el recurso de la Muralla China construida al revés, que costó mucho dinero, y en ningún momento prestó utilidad apreciable. Los viejos hacendados de ese tiempo se burlaban de la famosa zanja" (Ramos Mexía, 1936).

"Roca prefería una operación en gran escala. Cuando fatigado por la campaña, Alsina falleció el 9 de diciembre de 1877, Avellaneda designó a Roca sucesor de Alsina" (Lewis, 1980). "El comienzo de la campaña de Roca desmoralizó las tribus" (Auza, 1980) (79). "Roca trasladó la frontera a los ríos Negro y Neuquén... Su plan fue posible por la modernización que ya estaba en funcionamiento, concretamente se debió al ferrocarril y al telégrafo. Roca fue el primer ministro de Guerra que fue a la guerra... en tren" (Lewis, 1980) (80). "La Campaña del Desierto ocasionó *varios centenares de muertos y más de 3.000 prisioneros*" (Auza, 1980).

"La Campaña del Desierto aumentó en *más de 50%* la superficie potencialmente explotable" (Cortés Conde, 1980) (81). "Retrospectivamente, la contundente campaña de Roca contra los indios y los cambios políticos y económicos han adquirido una aureola de inevitabilidad. Pero la campaña fue una *consecuencia*, y no la causa, de lo que estaba ocurriendo. La derrota de los indios pampeanos se debió a un proceso de consolidación política que dependía de los frutos del crecimiento económico y estaba virtualmente terminado antes de las campañas de 1878/79... La necesidad de tierras experimentada en los confines de una economía limitada por el Salado, el incremento del ganado ovino, y la necesidad de alentar la inmigración, fueron el determinante, antes que la consecuencia, de la guerra contra los nómades. La modernización de la Argentina ya era un proceso establecido cuando Roca salió a redimir el desierto" (Lewis, 1980) (82).

---

(79) "Lo importante de la Conquista no fue la aniquilación del salvaje, que ya estaba vencido, sino el hecho de haber adoptado una enérgica actitud de posesión en esa parte de la Argentina que hasta entonces no era nuestra en los hechos. Por eso, contestando a las preguntas tontas de un periodista, un día que perdí la paciencia le dije: 'en esta expedición hemos descubierto que no había indios...'. Me criticaron mucho por estas palabras, que aparecían llenas de cinismo; lo que yo quería decir era que bastó un acto de coraje para terminar con un problema secular", pone LUNA (1989) en boca del propio ROCA.

(80) "El Ferrocarril Sud se estaba construyendo en el corazón de regiones que 4 años atrás eran devastadas por los indios", apunta LEWIS (1980), quien describe de manera detallada la "pulseada" que sostuvieron el gobierno provincial y las autoridades del ferrocarril, para definir por donde debían tenderse las vías.

(81) En el mismo trabajo se presentan mapas de la Provincia de Buenos Aires, que muestran la densidad y distribución del ganado vacuno y ovino, en 1881 y 1888. De la comparación de dichos mapas se desprende que el ganado vacuno desplazó al ovino de las zonas más cercanas a la Ciudad de Buenos Aires.

(82) Un subproducto de la Campaña del Desierto fue el *revuelto Gramajo*. Así denominado en honor a ARTEMIO GRAMAJO, amigo y confidente de ROCA, quien lo inventó mezclando los víveres con que contaba (¿qué habrá requerido más agallas, enfrentar a los indios o comer el referido mejunje?).

El área explotada siguió aumentando con posterioridad ("se cuadruplicó entre 1895 y 1910", apunta Vázquez Presedo, 1971), pasando de *5 M.* de hectáreas en 1895 a *21 M.* en 1914, y a *26 M.* en 1930... ¡exactamente igual que medio siglo después!

Además de los indios y los perros salvajes, disminuían la superficie cultivable las *inundaciones.* "Hasta que fueron 'destaponados' los largos canales de desagüe, los campos bajos podían permanecer *años* con 1 ó 2 metros de agua después de cada inundación... A partir del 21 de enero de 1893 formé parte de la comisión encargada de dirigir la construcción de canales de desagüe... Diseñé un mecanismo de financiamiento, en base a cuan inundable era cada campo beneficiado [esquema elemental, pero muy bueno]... Hacer los desagües era para todos un deber patriótico; pagarlos, ya no pareció tan excelente idea... Todos creíamos que *5* años bastarían para concluirlos, teniendo en cuenta que en menos tiempo se habían construido 1.000 kilómetros de ferrocarril; pero en vez de 5 fueron *20* los años que transcurrieron hasta su terminación... Siempre se supo que los canales son útiles, muy útiles, pero insuficientes" (Ramos Mexía, 1936).

d. Legislación. ¿A manos de quiénes pasó la tierra "liberada"? La respuesta está en la legislación, pero no sólo ni principalmente ahí. "La legislación de 1864, la ley 1265 —del 24 de octubre de 1882—, y las leyes 1501 y 1552 —del 27 de setiembre, y el 24 de octubre, de 1884, respectivamente—, buscaron equidad en la distribución de la tierra (83). Pero en la práctica este principio fue desnaturalizado; porque se vendió tierra para financiar déficits fiscales (84), por la debilidad de los mecanismos de control, porque se le dio prioridad a quien ya tenía tierra" (Cornblit, Gallo y O'Connell, 1962)... y "porque era una legislación enteramente burocrática" (Ramos Mexía, 1936) (85).

---

(83) La ley 1265 dispuso enajenar tierras públicas ubicadas en los territorios nacionales de Chaco, La Pampa, Misiones y la Patagonia, previa mensura, vendiendo las tierras destinadas al pastoreo en remate público, con precio mínimo, y las destinadas a la agricultura, por petición escrita ante el jefe de la oficina de tierras; la ley 1501 dispuso que se destinaran 20 fracciones compuestas de 50 leguas de 2.500 hectáreas, en terrenos propios para pastoreos, provistos de aguas permanentes; que cada sección sería dividida en 200 lotes, concediéndose la posesión de un lote a todo ciudadano o extranjero que lo solicitara, si estaba dispuesto a ocuparla y labrarla durante por los menos *5* años; y la ley 1552 dispuso que los actuales ocupantes de tierras públicas, que poseyeran título de propiedad, debían revalidarlo dentro de los 6 meses de sancionada; y que también se les extendería el correspondiente título de propiedad, a quienes no poseyéndolo, hubieran ocupado la tierra durante no menos de *30 años.*

(84) "La Conquista del Desierto fue financiada en gran parte con bonos redimibles en tierras públicas, a 5 años" (SCOBIE, 1968).

(85) "El ideal de la venta de tierras fiscales sería igualarla a la de los colonizadores particulares, que sólo ponen como condición que el precio sea pagado regularmente cuando la venta se hace a plazos. Por lo demás el adquirente cuenta desde el primer momento con su pleno título de dominio, sólo sujeto al gravamen hipotecario por el saldo de precio. El régimen de la ley general de tierras es precisamente el opuesto. El adquirente no obtiene título de dominio, sino una promesa de trasmisión de la propiedad si cumple con las condiciones que se le imponen. La principal de ellas es la de poblar... Desde el momento en que le entregan su boleto de

"Las mejores intenciones fueron repetidamente deformadas para adaptarlas a los intereses de la élite política y terrateniente. En octubre de 1876 se promulgó la primera legislación amplia de tierras nacionales. En el papel aparecía como un modelo de sabiduría, pero los especuladores convirtieron la Ley Avellaneda en una burla... El agricultor muy pocas veces tuvo poder o influencia política. Sólo el gran terrateniente con intereses agrícolas contaba con una organización o grupo de presión que lo representara. Durante muchos años el pequeño agricultor fue apolítico. Su principal aspiración era que lo dejaran en paz. Su origen lo hacía temer a los que ocupaban puestos de autoridad" (Scobie, 1968). En diciembre de 1902 la ley 4167 mandó explorar y medir las tierras fiscales (las tierras públicas en los 10 territorios nacionales), para disponer el eventual establecimiento de pueblos, colonias agrícolas y pastoriles, así como el arrendamiento y la venta (86).

e. Estructura de la propiedad (87). "Para recompensar a funcionarios, dirigentes políticos y empresarios, el dominio público [de la tierra] fue entregado a la propiedad privada, antes de que hubiese la más remota posibilidad de su utilización u ocupación... No es accidental que las más importantes figuras políticas y militares a partir de 1810, fuesen terratenientes, como López en Santa Fe, Urquiza en Entre Ríos, Taboada en Santiago del Estero, Rosas, Fernández, Anchorena y Alzaga en Buenos Aires" (Scobie, 1968). Claro que "aunque retrospectivamente parezca una barbaridad, las tierras tenían poco valor cuando fueron cedidas" (Díaz Alejandro, 1970).

"El Estado ayudó al establecimiento de grandes propiedades. La tierra se vendió en parcelas demasiado grandes para que las pudieran comprar los colonos, por lo que terminaron en manos de especuladores" (Vázquez Prese-

---

concesión queda sujeto al más ceñido control que haya imaginado jamás la burocracia, porque lo que le dan, lejos de ser un título de propiedad, no es más que la primera foja de un largo e intrincado expediente, que el iletrado campesino no podrá descifrar sin el concurso de un abogado, debiendo dejar poder en Buenos Aires a un procurador... Lo que se le vende no es un campo, sino un pleito administrativo... La ley no ha tenido en cuenta la realidad de la vida en las campañas desiertas" (RAMOS MEXÍA, 1936).

En 1923 RAÚL PREBISCH trabajaba con el ministro de agricultura TOMÁS A. LE BRETÓN. "Un español tenía problemas: un expediente así de alto y no se le resolvía. Un caso de justicia. El hombre había trabajado la tierra y ahí estaba, pendiente de que lo arrojaran un buen día... Un día, en la sala de espera del ministro le dije: 'ya esta resuelto su asunto'. Entonces me dio la mano, y en la mano tenía unos billetes. Yo lo insulté. ¡Me dió una indignación! El pobre hombre me miraba con lágrimas en los ojos. Todavía hoy veo la cara de este pobre individuo. ¿Qué culpa tenía él si el sistema era ese?" (PREBISCH, en MAGARIÑOS, 1991).

(86) La ley 28, del 13 de octubre de 1862, dispuso que todos los territorios existentes fuera de los límites, o posesión, de las provincias, eran nacionales; y la ley 1532, del 1 de octubre de 1884, dividió los territorios nacionales, desde el punto de vista administrativo, en 9 gobernaciones: Chaco, Chubut, Formosa, La Pampa, Misiones, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego, disponiendo que el gobernador sería nombrado por el Poder Ejecutivo, con acuerdo del Senado, y que duraría 3 años en funciones; y que las gobernaciones cuya población alcanzase 30.000 personas, tendría una legislatura que funcionaría 3 meses al año.

(87) La cuestión generó abundante bibliografía, reseñada en SÁBATO (1987).

do, 1971) (88). Como consecuencia de lo cual, "el inmigrante se vió obligado a quedarse en las ciudades y dedicarse a la artesanía, o dirigirse a cultivar tierras en el litoral santafecino" (Cuccorese y otros, 1966). "Se acerca el tiempo en que las grandes propiedades serán divididas, ya sea por medios legislativos o por disturbios sociales", escribió alguien el 25 de febrero de 1911 en el **Buenos Aires Herald.** Pero esto no ocurrió; las grandes propiedades fueron divididas, pero más que por reformas agraria o legislativa, por reforma "familiar". La subdivisión de las parcelas a través del reparto de la tierra entre los hijos, y entre los hijos de los hijos, fue lo que redujo notoriamente la superficie de los establecimientos.

"No hubo en Argentina un significativo movimiento de población que empujara a la frontera hacia adentro... En los Estados Unidos la población sí corría la frontera (89). En Argentina, en las zonas fronterizas, había muy poca población y muy limitada vida social. Por eso la explotación fue extensiva... Los rebaños de ganado vacuno, cumplieron el rol de efectivos ocupantes asegurando la propiedad de la tierra para sus dueños... El vacuno limpió los campos de altos pajonales y pastos duros, dejándolos en condiciones para explotaciones más rentables... En Argentina la palabra 'poblar' se utilizó entonces para poblar con ganado... En ciertos casos se invirtió en ganado vacuno con ese propósito. Se lo dejó pastoreando varios años sin vender, y luego se introdujeron las ovejas... El inicial movimiento de expansión territorial resultó en una efectiva ocupación en la medida en que los ganados requerían nuevos campos de pastoreo. La ausencia de población debe explicarse por las características específicas de la explotación económica de entonces (con mercados limitados y altos costos de transporte), que hacían más difícil la agricultura y admitían un tipo de ganadería de bajos rendimientos y largo ciclo reproductivo. Este tipo de explotación determinó un patrón de tenencia de la tierra" (Cortés Conde, 1968 y 1997).

No hay que confundir estructura de la propiedad con tamaño de las explotaciones (el primer concepto alude a la apropiación de los frutos de la actividad, el segundo es tecnológico y gerencial). En Argentina hubo estrecha relación entre una y otro, ya que junto a la referida concentración de la propiedad, en 1914 "en las explotaciones agrícolas, más del *60%* eran unidades de por lo menos 200 has... Empresas capitalistas, organizadas con total independencia de la producción ganadera, en tanto que en las explotaciones ga-

---

(88) "Durante la segunda mitad del siglo XIX se consolidó y amplió un activo mercado de tierras" (SÁBATO, 1987). "Se ha dicho que quienes obtuvieron tierras en el primer momento, por donación o por venta, pudieron hacer una pingüe ganancia (y apropiarse de la renta). Sin embargo, ellas estaban en lugares muy distantes de los centros poblados y tardaron muchísimo en valorizarse. Existió un errado optimismo en el gobierno sobre la magnitud de la demanda, lo que muchas veces determinó que esas ventas fracasaran. El mercado puso durante un tiempo prolongado un precio bastante bajo a las áreas de frontera" (CORTÉS CONDE, 1997).

(89) También hay diferencia con el caso de Australia, "porque durante muchos años la Corona Británica siguió siendo la propietaria de la tierra" (DÍAZ ALEJANDRO, 1984).

naderas las estancias y grandes latifundios de la región pampeana concentraban más del *80%* de la producción" (Sábato, 1987) (90).

f. Arrendamientos. "Cuando en 1903 el Congreso promulgó finalmente una legislación territorial amplia y eficaz, el daño ya estaba hecho. A fines del siglo XIX el Estado no tenía tierras, y consiguientemente no podía hacer una política de asentamientos para inmigrantes. El surgimiento del agricultor arrendatario fue la herencia directa de esta política territorial tradicional" (Scobie, 1968); "cuando llegó la población las relaciones de propiedad estaban definidas: había que trabajar la tierra en condiciones de no propiedad. Por eso tuvo enorme difusión el arrendamiento" (Cortés Conde, 1968).

Como consecuencia de lo cual "en 1895, *41%* de los establecimientos agrícolas de la Provincia de Buenos Aires, *38%* de los de la de Santa Fe y *13%* de los de la de Córdoba, estaban en manos de arrendatarios; y en 1914 la participación de los arrendatarios había subido a *56%, 69% y 51%* respectivamente" (Geller, 1975).

"Los arriendos eran de muy corta duración, antes que una reciente ley fijara un mínimo de *3* años [artículo escrito originalmente en 1924]. Esto favorece al terrateniente, porque puede aumentar el precio del arrendamiento a intervalos frecuentes, y cambiar fácilmente de agricultura a ganadería cuando las condiciones del mercado le son favorables. Los resultados de esto son deplorables: el cultivador arrendatario se esfuerza en obtener de la tierra todo lo que puede en el más corto tiempo; no planta árboles ni construye una casa para sí y su familia si la tiene (91)... Esto también explica por qué sólo *10%* de los extranjeros que hay en la Argentina están ocupados en actividades agrícolas y pastoriles, no únicamente en el campo, sino también en el manejo de las correspondientes empresas en las ciudades" (Prebisch, 1991). "La mitad de los arrendamientos eran a porcentaje de la cosecha (de *10% a más del 30%),* la otra mitad una suma fija por área (de menos de *$ 5 a más de $ 30* por hectárea)" (Geller, 1975); la diferencia es muy importante, dada la fortísima fluctuación de los precios y los volúmenes de los productos agropecuarios.

La ley 11.170, del 28 de setiembre de 1921, dispuso que los contratos referidos a explotaciones de hasta 300 hectáreas, tendrían un plazo mínimo de *4 años;* declaró inembargables los muebles, ropas, arado, rastra, etc. del agricultor; y dispuso que cuando el arrendamiento se abonara en una proporción de la cosecha, la liquidación se haría con previa deducción de la semilla provista por el locatario; la ley 11.627, del 28 de setiembre de 1932,

---

(90) "A comienzos del siglo XX se produjo un fuerte aumento de los rendimientos, no por aplicación de nuevas tecnologías sino por economías de escala. La superficie media por establecimiento pasó de *26* hectáreas en 1895 a *148* en 1914" (Cortés Conde, 1980).

(91) "Las inversiones muchas veces las hicieron los arrendatarios. Por el contrario, en las praderas de los Estados Unidos los costos fueron soportados por los mismos granjeros... Los *farmers* dieron una estabilidad a las empresas agrícolas ubicadas en las praderas, que no existió en la pampa. Esa estabilidad generó mayor inversión en capital fijo" (Sawers, 1994).

elevó a 5 años el plazo mínimo de los contratos de arrendamiento; la ley 12.771, del 22 de setiembre de 1942, dispuso que para modificar el precio de un contrato de arrendamiento, alguna de las partes debía pedirlo mediante presentación en la Cámara Arbitral de Arrendamientos; que si en 45 días las partes no se ponían de acuerdo, el reajuste se realizaría en base a índices que confeccionaría el Poder Ejecutivo; que los contratos reajustados establecerían el nuevo precio en especie, salvo manifestación de parte del arrendatario de pagarlo en dinero; que los contratos que vencieran durante la vigencia de esta ley, se considerarían prorrogados, a opción del locatario, por el plazo de la misma, y hasta 3 años; y el decreto 145.288, del 18 de marzo de 1943, aprobó el reglamento interno de las funciones de la Cámara Arbitral de Arrendamientos.

g. Microeconomía rural. ¿Qué significaba vivir en el campo en ese entonces? ¿Cómo era la explotación agropecuaria? Ramos Mexía (1936) aporta una vívida descripción, basada en su propia experiencia. "Había gran contraste entre la vida de Buenos Aires y la de las estancias (92). Había que dejar el frac y el 'cavour' para tomar el chaquetón y el poncho, decir adiós al Danubio Azul para sentarse en banquitos de caderas de vaca, forrados en cuero, bajo la espesa nube de humo de las cocinas campestres, única sala de las rústicas viviendas. Adiós a los baños diarios, y a las uñas limpias que teníamos que cortar al ras para disimular la falta de cepillo. Adiós los escarpines charolados, y las medias de seda que reemplazaban rudas botas de vaqueta, únicas que resistían el trato cruel que les esperaba. No era por 'hacernos los gauchos' que vivíamos como ellos. Es que no hacerlo hubiera sido, a más de risible, desde todo punto imposible. Los jóvenes que salieron [al campo] tan sólo 20 años más tarde no pudieron hacerse a la idea de lo que era la vida rural en las décadas de 1860 a 1880, que poco difería de la del tirano Rosas... Las caballadas eran tan esenciales como el combustible en las fábricas. Un gaucho a pie sería un peón, pero nunca un gaucho".

"¿Cómo fue posible administrar un criadero de ganados sin alambrados? (93). La explotación era de formas completamente primitivas y limita-

---

(92) También había gran contraste entre Buenos Aires y el interior. "Hacia 1910 la riqueza de la pampa había creado una nación de extremos. Pasar de la cosmopólita Buenos Aires al ambiente colonial de Salta era retroceder 100 años" (SCOBIE, 1968). ¿Se acortó o se agrandó la diferencia, entre aquel entonces y hoy?

Lo cual ocurría no sólo en Argentina. "Llegar a Europa antes y después de la Primera Guerra Mundial y abandonar alguna de sus capitales, implicaba entrar nuevamente en los siglos XVI o XVII" (PINEDO, 1968).

(93) "El alambrado fue introducido en 1848 y se popularizó con rapidez" (DÍAZ ALEJANDRO, 1970). "No había alambrados, salvo en las chacras contiguas a los pueblos. Eran muy caros en relación a los ganados. Sólo cuando el precio de éste comenzó a elevarse fue iniciada la era de los alambrados, a la que contribuyó el abaratamiento de los cercos desde que se inventaron las varillas para mantener el paralelismo de los alambres" (RAMOS MEXÍA, 1936).

"La invención del alambre de púas fue una bendición divina, que aumentó de manera significativa la productividad agropecuaria. A mediados de la década de 1870, JOSEPH F. GLIDDEN y JACOB HAISH, patentaron versiones prácticas y baratas de dicho alambre" (JOHNSON, 1997).

das. Se reducía a criar ganado vacuno en 'rodeos', equinos en 'manadas' de yeguas o de caballos, ovinos en grandes majadas. El ganado mayor se cuidaba solo, merced al instinto que los lleva siempre a vivir en el paraje en que nacieron... La yerra era la base del balance anual de toda explotación rural... La [obligatoria] marcación de terneros y potrillos se hacía bajo el control de las autoridades policiales. Ternero o potrillo no marcado 'al pie de la madre' era perdido por su legítimo dueño, por lo cual se imponía la marcación antes de la época del destete... La manía de 'carnear ajeno', consumiendo animales del vecino, era una costumbre generalizada" (Ramos Mexía, 1936). "El gaucho perdió su identidad económica y cultural cuando ya no fue necesario para arrear los caballos y vacunos cimarrones" (Scobie, 1968).

El cuadro Nº 3 muestra los resultados de la explotación pecuaria hacia 1875, surgidos de la contabilidad de varias estancias ubicadas en la Provincia de Buenos Aires. De ingresos anuales por $oro 13.860, gastos anuales por $oro 1.860 y capital por $oro 60.000, surge una rentalidad de *20% anual* en términos reales (Vázquez Presedo, 1971).

CUADRO DE RESULTADOS PECUARIO

Cuadro Nº 3

Rubro	$ oro
CAPITAL	60.000
Tierra	40.000
10.000 ovinos al corte	12.000
1.000 vacunos	6.000
300 equinos	1.200
50 equinos de silla	800
INGRESOS/año	13.860
2.500 ovinos para sebo	5.000
1.000 ovinos al corte	1.200
150 vacunos para carne	2.100
100 vacunos al corte	600
25 equinos	100
400 quintales de lana	4.800
3 quintales de cerdas	60
EGRESOS/año	1.860
Sueldo encargado	240
Sueldos 2 sirvientes	280
Sueldos 6 pastores	1.020
Varios	320
BENEFICIO/año	12.000

Fuente: Vázquez Presedo (1971).

Luego vinieron las mejoras. "Para poder desplazar a los norteamericanos, que abastecían de carne al Reino Unido, hubo que mestizar el ganado criollo" (Cortés Conde en Montserrat, 1992). "A mediados del siglo XIX llegaron los primeros Shorthorn... La explotación racional de los ovinos comenzó cuando vascos, irlandeses y escoceses se establecieron en la Provincia de

Buenos Aires" (Vázquez Presedo, 1971). "El ferrocarril permitió separar geográficamente las operaciones de cría e invernada. Los invernadores podían elegir entre engordar animales o cultivar cereales; los criadores estaban cautivos" (Sawers, 1994). "Hasta la primera década de siglo XX la capitalización del sector estuvo asociada con el alambrado, los reproductores de alta calidad, la mejora de las tierras, los molinos de viento y algunas construcciones para depósitos o viviendas. Luego adquirió importancia la maquinaria" (Vázquez Presedo, 1974) (94).

La agricultura, "sólo una actividad subsidiaria en las estancias y limitada al autoconsumo de la unidad ganadera" (Cortés Conde, 1968), "comenzó una expansión muy vinculada al ferrocarril" (Cortés Conde, 1980). "En la época de Juárez Celman comenzó a aparecer otro personaje: el agricultor que trabajaba la tierra" (Cortés Conde, 1989) (95).

"La pampa, tanto la húmeda como la seca, se volvió importante cuando comenzó la agricultura... Ni los gauchos ni los caudillos terratenientes mostraron mayor interés por los problemas de una agricultura cuya necesidad no era evidente y cuyas posibilidades ignoraban aún los más informados... El desarrollo agrícola alejó la ganadería de Buenos Aires" (Vázquez Presedo, 1971).

"Todo el crecimiento agrícola entre 1900 y 1929 se explica por el aumento en la dotación de factores. Explica Carl C. Taylor: 'las explotaciones agrícolas eran, en promedio, tan grandes, que había poca necesidad de mejorar los conocimientos y utilizar técnicas precisas. Los productos agrícolas se producían a costos tan bajos, que conocer los mejores métodos científicos y utilizar el gerenciamiento más cuidadoso, no eran requisitos para el éxito'. Muchos científicos agrícolas no conocían lo que ocurría en el campo, y pocos agricultores conocían las prácticas científicas" (Díaz Alejandro, 1970). No obstante lo cual "las prácticas agrarias no diferían de las usuales en otras regiones de colonización reciente. Comparado con el de Estados Unidos, el rinde era *6%* inferior en trigo y *11%* superior en maíz" (Vázquez Presedo, 1974).

"La introducción de la alfalfa ligó la ganadería y la agricultura" (Vázquez Presedo, 1971). "La alfalfa fue un milagro para los rancheros argentinos, al permitirles *quintuplicar* la cantidad de ganado que desarrollaron en determinada superficie" (Ford, 1983).

En 1875 el PBI pecuario fue 15 *veces* superior al agrícola, y en conjunto constituían *62%* del PBI total. A comienzos del siglo XX el PBI agrícola alcanzó

---

(94) Al analizar la explotación pecuaria, CALVET (1977) distingue las siguientes etapas: difusión del ganado, hasta 1600; vaquerías, entre 1600 y 1750; estancia colonial-pastoril, entre 1750 y 1810; saladero, 1810-1880; frigorífico, 1880 en adelante.

(95) "¿Era rentable la agricultura? ¿Por qué los ganaderos no se volvieron agricultores, como ocurrió en otras regiones del país y del mundo, y sólo lo hicieron para diversificar riesgos?" pregunta SÁBATO (1987).

al pecuario, porque entre 1875 y 1903 mientras el PBI agrícola creció *13%* por año, el pecuario aumentó *2%* por año. Todo esto surge de la estimación de las cuentas nacionales realizada por Cortés Conde (1994), y sugiere que durante el período en consideración el sector agrícola creció, en tanto que el pecuario se transformó.

4.1.2. Mano de obra

Es difícil producir sin tierra, es imposible producir sólo con tierra. La mano de obra es otro factor productivo indispensable. Por eso esta porción de la obra analiza qué ocurrió con la cantidad de seres humanos que poblaron nuestro país, así como con su capacitación.

Como en el resto de los países de la Tierra, en Argentina hombres y mujeres engendran más hombres y mujeres; a diferencia de muchos otros países de la Tierra, en Argentina durante el período en consideración la inmigración fue un fenómeno cuantitativamente muy importante (entre 1869 y 1914 explica *algo más de la mitad* del crecimiento de la población total). "Hasta 1930 el sector rural argentino fue *importador neto* de mano de obra, lo cual lo distingue de otros países en vías de desarrollo" (Díaz Alejandro, 1970); "antes de 1890 parte de la cosecha se perdía por falta de brazos" (Vázquez Presedo, 1971).

Fuerte inmigración es, en principio, señal de plena ocupación, y salvo que la migración obedezca a razones religiosas o políticas, fuerte inmigración es, en principio, señal de mejor remuneración y sobre todo mejores perspectivas que las que existían en los lugares de origen.

a. Migraciones. Migrar cuesta desde el punto de vista personal. La migración, por consiguiente, se explica por una diferencia de realidades entre los lugares de origen y destino, que más que compensa el referido costo.

Origen. "Entre 1830 y 1950 alrededor de *65 millones* de personas abandonaron Europa. *34%* de ellas dejó Inglaterra; *19%* Italia; *10%* Austria-Hungría y otro tanto Alemania; *9%* España; y el resto otros países (96). *61%* del total migró a Estados Unidos; *12%* a Canadá; *10% a Argentina; 7%* a Brasil; *5%* a Australia; *3%* a Nueva Zelanda y *2%* a Sudáfrica" (Cornblit, Gallo y O'Connell, 1962).

"Las grandes migraciones internacionales comenzaron alrededor de 1830, pero durante medio siglo escaparon casi completamente a la influencia argentina. Esta circunstancia es de gran importancia para definir las particularidades del flujo migratorio en nuestro país... Hasta la década de 1870, más de *90%* de los migrantes salió del noroeste de Europa, el resto del sudeste; durante la década de 1880 las proporciones se equilibraron; en la primera déca-

(96) ¿No resulta sorprende que la "locomotora" de la economía mundial, haya sido un expulsador neto de sus ciudadanos? "Como proporción de su población total, entre 1860 y la Primera Guerra Mundial Irlanda fue el país de mayor emigración" (VÁZQUEZ PRESEDO, 1971).

da del siglo XX un tercio de los migrantes salió del noroeste de Europa, el resto del sudeste. De manera que cuando Argentina apareció en escena como país receptor de inmigración masiva, ya se había producido un vuelco en la relación NO-SE, en favor de esta última... La inmigración italiana con más posibilidades de ligarse a una estructura industrial se dirigió a Argentina, en cambio los Estados Unidos recibieron fundamentalmente italianos del sur" (97) (Cornblit, Gallo y O'Connell, 1962).

El grueso de la inmigración argentina provino de Italia y España. ¿Qué razón e importancia tuvo esto en los mencionados países de origen? "A pesar de su desarrollo industrial, durante la década de 1890 a Italia la atacó una verdadera manía migratoria... Entre 1876 y 1914, *54%* de quienes emigraron vinieron a América; de estos, *23%* se radicaron en Argentina. De manera que *13%* de la migración italiana total llegó a Argentina... España fue un caso diferente, asociado con la pérdida de mercados coloniales, como el de Cuba. La emigración se desarrolló como componente de un proceso originado en el crecimiento rápido de la población, que incluyó el traslado de la población rural a los grandes centros urbanos como Barcelona, Madrid, Sevilla, Bilbao, Valencia y... Buenos Aires... Entre 1890 y 1911, neto de retornos, *70%* de los españoles que migraron se radicó en Argentina, y *21%* en Cuba" (Vázquez Presedo, 1971).

¿Cómo veían en Italia a quienes habían migrado a nuestro país? "A fines de 1885, en Italia se publicó un artículo de Girolamo Boccardo, economista y senador del Reino. Italia debía apoyar a italianos en el extranjero, 'hasta la ocupación, hasta la toma de posesión [de los territorios donde vivían], que no tardará en ocurrir', lo cual [lógicamente] produjo gran malestar en Buenos Aires... En el Primer Mundo era un momento de intensa expansión colonialista. ¿Para qué buscar colonias 'artificiales' en Africa, si tenemos las 'espontáneas' en el Río de la Plata?, se preguntaban algunos en Italia (98)..., país que en 1888 sancionó la Ley de Emigración, que exhortaba a los connacionales en el exterior a mantenerse unidos" (Bertoni, 1992).

---

(97) Por razones cronológicas, como lugar de destino Argentina compitió con Estados Unidos. "La Primera Gran Inmigración [a los Estados Unidos] ocurrió entre 1881 y 1924... En la década de 1920 el gobierno implantó un sistema de cuotas, en base a la composición étnica de la población. Como consecuencia de lo cual *60%* de las visas fue otorgada a ciudadanos de Alemania e Inglaterra", apunta BORJAS (1994), quien muestra que durante la primera década del siglo XX la inmigración explica *54%* del crecimiento de la población total de Estados Unidos.

"Las cartas de los residentes establecidos, y las noticias periodísticas, alejaron del Río de la Plata a muchos inmigrantes potenciales de Italia, España e Inglaterra, y ayudan a explicar la inmigración a Estados Unidos" (SCOBIE, 1968).

(98) "Los temores que generaban estas declaraciones se convirtieron en preocupación concreta cuando, a raíz de la detención de 2 italianos en Montevideo, las autoridades locales fueron emplazadas por un barco de guerra italiano" (BERTONI, 1992). Ocupar territorios para defender a sus connacionales se había convertido en una moda en esa época.

"A partir de 1861 la colectividad italiana [en Argentina] aparece dotada de una fuerte efervescencia ideológica. *Unione e Benevolenza* es un centro de agitación antimonárquica" (ODDONE, 1980). "La creación de un enclave cultural producto de la inmigración preocupó a SARMIENTO" (BERTONI, 1992).

El imán argentino. Decididos a abandonar sus países de origen, algunos eligieron Argentina para radicarse. El análisis que sigue distingue la migración internacional permanente y la "golondrina" (denominando migración neta a la diferencia entre ambas), y también le presta atención a la migración interna:

"La idea de la inmigración fomentada de origen europeo estaba en Rivadavia, y fue retomada luego de la caída de Rosas" (Alemann, 1989), pero "la era moderna de la inmigración argentina comenzó en 1870. Los agentes de inmigración en Europa aumentaron de *5* en 1869 a *13* en 1870 y a *20* en 1871 (99)... Contaron con la admirable ayuda de los gobiernos italiano, español e inglés, que se mostraron encantados de subsidiar la exportación de sus indeseables. Durante varios años Argentina fue el vaciadero de mendigos y lisiados. Un informe del *Foreign Office* británico indicó que el efecto de la política de inmigración consistió en verter la hez de las grandes ciudades italianas a las calles de Buenos Aires" (Scobie, 1968). "Juárez Celman le dió fuerte impulso a la inmigración, subsidiando los pasajes" (Bertoni, 1992). "En 1896 el Congreso discutió seriamente premiar con *$mn 20.000* el diseño de un barco que pudiese llevar ganado en pie a Europa y traer inmigrantes en su viaje de regreso" (Scobie, 1968).

La ley 25, del 8 de octubre de 1862, autorizó al Poder Ejecutivo para celebrar contratos de inmigración extranjera, dando hasta 25 cuadras cuadradas por familia de tierras nacionales; la ley 817, del 6 de octubre de 1876, reputó inmigrante a todo extranjero jornalero, artesano, industrial, agricultor o profesor, que siendo menor de *60 años,* y acreditando su moralidad y sus aptitudes, llegase a la República para establecerse en ella, en buques a vapor o a vela, pagando pasaje de segunda o tercera clase, o teniendo el viaje pagado por cuenta de la Nación, de las provincias, o de las empresas particulares protectoras de la inmigración y la colonización; creó un Departamento General de Inmigración; y autorizó al Poder Ejecutivo a nombrar, en todos aquellos puntos de Europa o América que considerase convenientes, agentes especiales de inmigración. Los inmigrantes tendrían derecho a ser alojados (durante 5 días, en casas para su alojamiento provisional), colocados en trabajos y trasladados —si fuera necesario— al interior del país (y alimentado, gratis, durante 10 días); y la ley 2201, del 18 de octubre de 1887, autorizó al Poder Ejecutivo, para garantir subsidiariamente al Banco Nacional, hasta *$mn 1 M.,* en anticipos del importe de pasajes de inmigrantes para la República.

"En 1856, en una quinta de Palermo, se construyó el primer alojamiento para inmigrantes, a cargo de la Asociación Filantrópica de Inmigrantes, que operó hasta 1869... La ley 817 le permitió al recién llegado alojarse 5 días sin pagar en el Hotel de los Inmigrantes, con alimentación y asistencia médica

(99) "Estos agentes tuvieron poco efecto. *Menos de 10%* de los inmigrantes tenía conocimiento de ellos. El gobierno los suspendió en 1876" (Vázquez Presedo, 1971).

gratuitas, servicios prestados por la Oficina Nacional de Trabajo" (Alemann, 1989). Korn (1974) describe detalladamente el funcionamiento del Hotel, documentando que la picardía no es monopolio de los contemporáneos: "'algunos recién llegados no penetran en el hotel, sino que siguiendo las sugerencias de agentes de expresos de transportes que informan por altavoces, en diversos idiomas, de sus respectivas empresas, son trasladados a posadas y hoteles de la ciudad. En estos lugares son a veces extorsionados y desvalijados y luego mandados al Hotel de Inmigrantes', descubrió un periodista de *La Razón*".

Lo cual implica que el inmigrante fue más atraído por la situación general, que por medidas de aliento específicas. En palabras de José Figueroa Alcorta: "al inmigrante no se lo trae, se lo atrae" (Cuccorese y otros, 1966).

. . .

La corriente inmigratoria tuvo intensidad variable. "Hay que distinguir 3 períodos: hasta 1914, entre 1914 y 1935, y desde ahí en adelante" (Di Tella y Zymelman, 1967); "el efecto fue más fuerte en décadas alternas: 1881-1890; 1901-1910; 1921-1930 y 1951-60" (Elizaga, 1973); "la migración era muy sensible a las condiciones económicas" (Díaz Alejandro, 1970). En efecto, mientras entre 1870 y 1913 la inmigración neta explica *53%* del crecimiento de la población total, entre 1919 y 1938 sólo explica *23%;* por otro lado, mientras en la década de 1880 la inmigración neta explica *más de dos tercios* del crecimiento de la población total, durante la década siguiente explica sólo *41%;* y mientras en la primera década del siglo XX explica *55%,* en la tercera apenas un tercio; por último, 1891 y 1915-1916 fueron años de emigración neta.

Si bien sólo *13* de cada 100 italianos que emigraron se radicaron en Argentina, y *70* de cada 100 españoles que dejaron su tierra se ubicaron en la nuestra, "la historia de nuestra inmigración es la historia de la inmigración italiana: entre 1857 y 1903, *62%* de los inmigrantes eran italianos" (Bunge, 1928) (100). "Por clima, idioma y carácter el grueso de nuestra inmigración provino de Italia y España" [en 1914, de cada 100 inmigrantes *40* eran italianos y *35* españoles; en conjunto 3 de cada 4] (Vázquez Presedo, 1971) (101). Además de la referida cuestión cronológica (como ya se vió, Argentina llegó

(100) "Los primeros italianos que llegaron eran hombres de mar, no campesinos. Los genoveses se instalaron en La Boca" (VÁZQUEZ PRESEDO, 1971).

(101) "Los inmigrantes mantuvieron en medida importante hábitos de consumo de sus países de origen, presionando fuertemente sobre las importaciones (por ejemplo, generando fuertes importaciones de Italia y España)" (CORTÉS CONDE, 1963). Interesante dato para el análisis de OLIVERA (1967a) sobre el sentido en el cual el libre comercio de bienes resulta ser un sustituto perfecto de la movilidad internacional de factores productivos, desde el punto de vista del precio de estos últimos. Si cuando migra, la mano de obra lleva sus gustos de un país a otro, entonces la demanda mundial de bienes es independiente de su distribución entre países, mientras que si los japoneses radicados en Argentina se vuelven bovinomaníacos, la demanda mundial de carne se altera con la migración. Los precios de los factores se siguen igualando, pero a diferentes niveles en un caso y en el otro.

"tarde" para disputar la masiva inmigración del noroeste de Europa), "la lengua y la religión (102) resultaron ser obstáculos para crear una fuerte colonia británica en Argentina. El *Foreign Office* tampoco estaba entusiasmado, porque 'la gente crea más problemas políticos que el comercio y las inversiones'. A la luz de lo que había sucedido en Transvaal [¡qué habrá sido!], es fácil entender este punto de vista" (Ferns, 1980).

El cuadro Nº 4 sintetiza nítidamente la importancia cuantitativa de la inmigración. Los inmigrantes mantuvieron constante su proporción dentro de la población total durante la primera mitad del siglo XIX —*13%* en 1819 (Newland y Poulson, 1995), *12%* en 1869—, aumentándola significativamente de ahí en más —a *25%* en 1895 y a 30% en 1914— (103). Naturalmente, la mencionada proporción no fue igual en todas las jurisdicciones; en Santa Cruz y Tierra del Fuego *dos tercios* de la población era extranjera; en la Ciudad de Buenos Aires, así como en las provincias de Formosa, Misiones y Neuquén, la *mitad* lo era, en tanto que en Córdoba era prácticamente inexistente en 1869 y llego a *10%* en 1895. La distribución de la inmigración total por jurisdicciones muestra fuerte concentración en Buenos Aires (*70%* del total del país, sumando Ciudad y Provincia), Santa Fe y Entre Ríos (104). Al comienzo migraron más hombres que mujeres; en 1869 había *2,5* extranjeros por cada extranjera, pero *1,7* hacia fin del siglo XIX, y *1,4* en 1947 (105).

Inmigración

Cuadro Nº 4

Concepto	Unidad	1869	1895	1914	1947
Población total	miles	1.830,2	3.954,9	7.885,2	15.893,8
Argentinos	miles	1.618,3	2.950,4	5.527,3	13.457,9
Hombres	miles	788,1	1.453,0	2.753,2	6.730,7
Mujeres	miles	830,2	1.497,4	2.774,1	6.727,2
Argentinos/argentinas	%	0,949	0,970	0,992	1,001
Extranjeros	miles	211,9	1.004,5	2.357,9	2.435,9
Hombres	miles	151,9	636,0	1.473,8	1.414,4
Mujeres	miles	60,0	368,5	884,1	1.021,5
Extanjeros/extranjeras	%	2,53	1,73	1,67	1,38

(102) A pesar de que "con la intención de atraer inmigración del noroeste de Europa, las autoridades admitieron la tolerancia religiosa" (Díaz Alejandro, 1984).

(103) "La sola mención de que en 1914 en Buenos Aires se editaban diarios en *14* idiomas, da una idea del cosmopolitismo y la ebullición del momento, y del crecimiento que se motorizaba" (Ezequiel Gallo, *Clarín*, 7 de abril de 1996).

(104) "El pequeño propietario de tierra, como el agricultor independiente, jamás consiguieron poner firmemente el pie en la pampa. En esta economía agrícola y pastoril los inmigrantes que prosperaban eran en general los que permanecían en las ciudades y se ocupaban del comercio y la industria... En Buenos Aires la construcción se convirtió en la gran industria de la ciudad. Al contrario de lo que ocurría en la pampa, en Buenos Aires el inmigrante tenía incentivos y oportunidades" (Scobie, 1968).

(105) Un subproducto de este desequilibrio fue el auge de la prostitución. "El número de prostíbulos llegó en Buenos Aires a un máximo de *855* en 1926" (Korn, 1974).

Concepto	Unidad	1869	1895	1914	1947
Extranjeros/total	%	11,6	25,4	29,9	15,3
Italianos	miles	71,4	492,6	929,9	
Españoles	miles	34,1	198,7	829,7	
Italianos/extranjeros	%	33,7	49,0	39,4	
Españoles/extranjeros	%	16,1	19,8	35,2	
Ital.+esp./extranjeros	%	49,8	68,8	74,6	
Extranjeros en					
Buenos Aires (Ciudad)	o	41,6	34,4	33,0	33,7
Buenos Aires (Provincia)	o	29,8	28,3	29,9	32,1
Santa Fe	o	6,6	16,6	13,4	9,2
Córdoba	o	0,8	3,5	6,4	5,6
Mendoza	o	2,9	1,6	3,7	2,8
Entre Ríos	o	8,7	6,4	3,1	1,7
La Pampa	o	0,0	0,5	1,6	0,9
Tucumán	o	0,2	1,1	1,4	1,0
Corrientes	o	4,2	2,2	1,0	0,6
Misiones	% de	0,0	1,7	0,9	2,7
Jujuy	la	1,4	0,5	0,7	1,3
San Juan	inmi-	1,1	0,5	0,7	0,7
Río Negro	gración	0,0	0,2	0,6	0,9
Neuquén	total	0,0	0,9	0,6	0,5
Salta	o	1,4	0,5	0,5	1,0
Chubut (1)	o	0,8	0,2	0,4	0,3
San Luis	o	0,2	0,2	0,4	0,2
Chaco	o	0,0	0,3	0,4	1,7
Sgo. del Estero	o	0,0	0,2	0,4	0,4
Formosa	o	0,0	0,2	0,4	1,4
Santa Cruz	o	0,0	0,0	0,3	0,5
Catamarca	o	0,2	0,1	0,1	0,1
Tierra del Fuego	o	0,0	0,0	0,1	0,1
La Rioja	o	0,1	0,1	0,1	0,1
Comodoro Rivadavia	o	0,0	0,0	0,0	0,6
Extranjeros en					
Santa Cruz	o		45,6	67,7	44,7
Tierra del Fuego	o		41,2	64,0	60,0
Buenos Aires (Ciudad)	o	47,0	52,0	49,4	27,5
Neuquén	o		62,2	46,0	13,6
Chubut (1)	o		41,8	45,9	14,1
Formosa	o		50,8	45,6	29,5
Misiones	o		50,8	38,1	26,2
La Pampa	o		17,5	36,4	13,3
Río Negro	o		17,7	35,3	16,9
Santa Fe	% de	15,6	41,9	35,1	13,1
Buenos Aires (Provincia)	la	20,5	30,9	34,1	18,3
Mendoza	pobla-	9,3	13,7	31,9	11,7
Jujuy	ción	7,4	9,3	22,3	18,5
Chaco	total		27,6	21,4	9,8
Córdoba	o	0,8	10,1	20,4	9,1
Entre Ríos	o	13,7	21,9	17,0	5,3
San Juan	o	3,8	6,3	13,7	6,7
Tucumán	o	0,4	4,9	9,8	4,1
San Luis	o	0,9	2,6	8,6	3,3
Salta	o	3,3	3,8	8,4	8,4
Corrientes	o	6,9	9,2	7,0	2,7
Sgo. del Estero	o	0,1	1,4	3,6	1,8
Catamarca	o	0,5	1,2	2,3	1,3
La Rioja	o	0,6	1,2	2,0	1,4
Comodoro Rivadavia	o				30,4

(1) En 1869 incluye Ejército.

Fuente: Elaborado en base a censos nacionales.

Si significativa fue la proporción de la inmigración con respecto a la población total, más lo fue la proporción de la inmigración en condiciones de trabajar, con respecto a la población económicamente activa. "En 1895 extranjeros eran *25%* de la población total, pero *44%* de la fuerza laboral; proporciones que en 1914 se elevaron a *30%* y *51%* respectivamente" (Elías, 1991). más significativa aún fue la participación de la inmigración en la propiedad industrial y comercial, ya que "en 1895, en la industria había 4,3 propietarios extranjeros por cada argentino, y 2,8 en el comercio" (Vázquez Presedo, 1980). "Entre 1860 y 1913 la migración explica *la cuarta parte* del crecimiento del PBI total [1,3% de 4,8% anual]" (Elías, 1995) (106).

Al comienzo de esta porción de la obra se distinguió, dentro de la migración internacional, entre la permanente y la golondrina. "Nuestras formas de cultivo hicieron más pronunciada que en país alguno la diferencia entre el número de brazos de la población agrícola permanente, y el de la transitoria reclamada durante las cosechas" (Pianetto, 1984). "El inmigrante golondrina dejaba Italia en octubre y noviembre, cuando la cosecha había terminado en el hemisferio norte. Comenzaba a trabajar en Córdoba y Santa Fe, y terminaba en Buenos Aires, regresando a su país en enero o febrero" (Vázquez Presedo, 1971). A pesar de que los viajes no se hacían en "Jumbos" sino en barcos, la migración golondrina fue cuantitativamente muy importante: entre 1870 y 1913, *44%* de la inmigración total tuvo ese carácter.

La migración internacional, y particularmente la golondrina, plantea el siguiente interrogante: ¿qué ocurría con la mano de obra local? más precisamente; ¿no había, o no bastaban, las migraciones internas, que era necesario el concurso temporario de personas que vivían tan lejos? "La migración interna fue sorprendemente lenta hasta la década de 1930; al parecer hasta ese momento resultó más fácil reclutar trabajadores estacionales en Italia que en el norte de Argentina" (Díaz Alejandro, 1984). La cuestión, al parecer, era motivacional: "'el suelo pobre produce al hombre rico', sostenía Alberdi... El gaucho era incapaz de cultivar el suelo como los braceros europeos; y por llevar adelante los cambios sin demora, soportamos una cruenta guerra cuando el indio y el gaucho acudieron al malón y a la montonera en defensa de los viejos sistemas a los que estaban acostumbrados... Nuestros peones y gauchos apenas aventajan a los indígenas" (Liachovitsky, 1972) (107). "La migración esta-

---

(106) Como ocurre con muchos aspectos de la vida, hay una versión "macro" de la inmigración, y otra —complementaria, conmovedora y deliciosa— versión "micro". POPESCU (1960) contó el caso de JEAN SILVIO GESELL, DI TELLA (1993) el de su papá, DE PABLO (1995a) el de su suegro, y KORN (1974) el de muchos.

"El hábito de trabajo intenso de los inmigrantes generó una formación reactiva en los argentinos: el sentido del ocio, la falta de preocupación económica, los hábitos camperos, y tantos otros carácteres que provienen de la antigua concepción rural y patriarcal de la vida, adquirieron sello de elegancia" (ROMERO, 1946).

(107) "Haber transformado a los vagos de la campaña, por procedimientos que ciertamente no siempre fueron muy suaves, en trabajadores capaces de colaborar en tareas que permitieron pasar de la era de la caza a la de la ganadería, fue un proceso de 'desarrollo' más fecundo y provechoso para la colectividad y para sus componentes de todas las clases sociales, que el que después hemos conocido de transformar trabajadores en vagos" (PINEDO, 1971).

cional entre campo y ciudad comenzó rápidamente a perder significación en los primeros años de la década de 1920; entre otras cosas porque la creciente mecanización del agro produjo una notable disminución de la utilización de mano de obra extrafamiliar en las tareas de recolección" (Pianetto, 1984).

Las migraciones internas golondrinas podrán no haber sido importantes, pero las permanentes sí lo fueron. "En 1914, *30%* de los catamarqueños, *26%* de los puntanos, *25%* de los riojanos y *20%* de los sanjuaninos, vivían en los grandes centros urbanos de la pampa húmeda" (Pianetto, 1984). Los mapas de Lattes (1973), que presentan la dirección e intensidad de la migración interna desde 1869, muestran que el movimiento adquirió magnitud a partir de 1914.

"El resultado de la inmigración masiva no fue la *absorción* de una masa extranjera que llegó a *asimilarse,* es decir, a parecerse e identificarse con la población nativa. Aunque en todo proceso de este tipo hay una doble influencia, de manera que la estructura del país de inmigración y su 'carácter nacional' quedan afectados por los recién llegados desde afuera, a la vez que estos adquieren las modalidades del país y se integran en su estructura, en Argentina este proceso implicó la *virtual desaparición* del tipo social nativo preexistente" (Germani, 1965).

b. Nacionalización de extranjeros. La ley 346, del 1 de octubre de 1869, dispuso que son ciudadanos por naturalización, los extranjeros mayores de 18 años, que residiesen en la República durante 2 años contínuos, y manifestasen ante los jueces federales de sección, su voluntad de serlo. "La ley de ciudadanía planteó requisitos mínimos para nacionalizarse. [No obstante lo cual] poquísimos se nacionalizaron" (Bertoni, 1992); "prácticamente ninguno hasta 1895, sólo *1,4%* de los inmigrantes se habían nacionalizado en 1914" (Zablotsky, 1993) (108).

"En 1887 se hizo un esfuerzo por construir la nacionalidad, para lo cual se creó un Comité Patriótico. A propósito de un proyecto de ley sobre jubilación de los empleados públicos, se debatió la siguiente cuestión: ¿para todos o sólo para los nacionalizados? La discusión terminó en punto muerto... Poco después del Centenario, sobre la cuestión de la nacionalidad de los hijos de los inmigrantes, se celebraron acuerdos con Italia y España que reconocieron el criterio argentino (109)... La cuestión de los extranjeros perdió importancia progresivamente, a medida que fue disminuyendo su proporción y peso en la sociedad argentina" (Bertoni, 1992).

c. Sindicalización, socialismo y anarquismo. Los inmigrantes llegaron con sus ilusiones, su vitalidad... y sus ideas. "Los rasgos generales del accio-

---

(108) "La nacionalización implicaba una doble cuestión: adquirir derechos políticos por una parte, y perder la nacionalidad de origen por la otra" (BERTONI, 1992).

(109) "La no incorporación del extranjero a la vida política tampoco fue una preocupación del radicalismo, quien es posible que se haya contentado con captar a los hijos de inmigrantes, y no a los inmigrantes" (BOTANA y LUNA, 1995).

nar obrerista en la Argentina están fuertemente vinculados con un desarrollo paralelo en Europa. Dada la estrecha conexión que siempre mantuvo el país con el Viejo Mundo, las ideas sociales llegaron antes que los obreros mismos" (Cornblit, 1980); "hay que entender mediados de siglo [XIX] a la luz del surgimiento del movimiento obrero como clase organizada, las revoluciones europeas de 1830 y 1848, y la declinación de la ideología romántica progresista como consecuencia de aquellas" (Liachovitsky, 1972); "los inmigrantes trajeron las ideas europeas. A partir de 1875 el 'internacionalismo' es un tema obligado en los informes enviados a Roma" (Oddone, 1980); "los dirigentes obreros fueron en su mayoría extranjeros" (Botana, 1977) (110).

Sindicatos. "En 1857 fue fundada la primera asociación laboral, la Sociedad Tipográfica Bonaerense, originalmente concebida más como sociedad de ayuda mutua (en su seno se gestó la primera huelga obrera, organizada en 1878 por la Unión Tipográfica, que fue fundada este mismo año para discutir salarios). En 1864 nació la Sociedad de Artesanos y Jornaleros Argentinos, basada en ideas mutualistas y cooperativistas, que no florecieron espontáneamente en Argentina. Eran grupos afiliados a la Primera Internacional (Londres, 1864), aunque el auge internacionalista fue de corta duración... A comienzos de 1891 fue fundada la Federación de los Trabajadores de la Región Argentina" (Cornblit, 1980). "La Fraternidad fue fundada en 1887, firmando el primer convenio laboral en 1920" (Horowitz, 1985). "La Federación Obrera Textil nació en 1921" (Di Tella, 1993a). "En 1922 La Fraternidad ayudó a fundar la Unión Ferroviaria" (Horowitz, 1984).

"Hasta hace pocos años los sindicatos se reducían a su comisión directiva y un sello de goma... Pronto tendremos grandes sindicatos profesionales, capaces de sustraerse a todo asalto moral, a toda sorpresa, a toda acción revolucionaria o exótica" (Bunge, 1928, pero escrito en 1919). "El cambio tecnológico minó el control del oficio sobre la producción, y esto tuvo gran impacto sobre la organización de sindicatos" (Angélico y Forni, 1995). "En la década de 1930 el movimiento obrero se volvió más combativo y politizado" (Horowitz, 1984). "Los conflictos laborales ocurridos entre 1930 y 1943 pusieron de manifiesto que los trabajadores de virtualmente todos los sectores del mercado de trabajo, ya estaban adoptando formas de organización y de acción de alcance nacional, y a la vez procuraban obtener la mediación del Estado en favor de sus demandas" (Korzeniewicz, 1993).

"Dos sindicatos ferroviarios —La Fraternidad y la Unión Ferroviaria— eran las organizaciones obreras más importantes de la Argentina en la década de 1930... La naturaleza del sistema ferroviario y su posición vital en la economía, explica la fortaleza del gremio... Sus miembros se consideraban a sí mismos una élite dentro de la clase trabajadora... ¿Por qué el éxito de estos sindicatos? Lograron gran identificación de sus miembros. 'Comunidad ocupacional' (los hijos de ferroviarios tenían prioridad para cubrir vacantes). Los

(110) Contra todo lo cual sostiene PIANETTO (1984): "es un mito el que atribuye el carácter de extranjeros a la mayoría de los trabajadores y las ideologías obreristas".

trabajadores ferroviarios pasaban gran parte de su jornada no laboral, en compañía de otros trabajadores ferroviarios. Gran número de entidades sociales fueron creadas para ellos. Asociaciones de ayuda mutua, cooperativas. En muchos países ocurrió lo mismo. Otras ventajas de pertenecer, la 'comuna de guardas' —para dormir fuera de casa, por razones de trabajo—, el comedor, escuelas técnicas (cursos técnicos, pero además inglés, geometría, teoría musical y sindicalismo. Sic), bibliotecas, conferencias, clubes, asistencia médica. Como consecuencia de lo cual, aunque no era obligatorio, 60% de los trabajadores estaba afiliado" (Horowitz, 1985) (111).

"La Unión Obrera Textil es un sindicato muy estratégico en el proceso de conversión del movimiento obrero al peronismo... Reflejo del gran aumento de afiliados reales o potenciales fue un acto realizado el sábado 29 de agosto de 1942 en el Luna Park, ambiente al que el sindicato accedió por primera vez, saliendo de las usuales salas de teatros y mutuales de capacidad intermedia" (Di Tella, 1993a).

Socialismo y anarquismo. "En Argentina los orígenes de la llamada 'cuestión social' se remontan a la última década del siglo XIX, desarrollándose entre comienzos del siglo XX y la Primera Guerra Mundial... El reformismo buscaba introducir cambios en las instituciones vigentes, manteniendo una rígida oposición al cambio revolucionario-radical que pretendía alterar por completo los fundamentos del sistema, cayendo en el llamado 'socialismo de Estado' o en los peligros de la anarquía... Los centros universitarios fueron relevantes en la formación y evolución de la corriente reformista (el programa de intercambio entre la Universidad de La Plata y la de Oviedo, un importante foco de la reforma social en España; el hecho de que entre 1898 y 1916 más de 80 tesis doctorales presentadas en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires trataban sobre cuestiones sociales, cuyo común denominador era el rechazo del *laissez faire* en el área de las relaciones entre el capital y el trabajo)" (Zimmermann, 1995) (112).

"La primera organización de signo socialista fue el Club Vorwarts, fundado en 1882. El Partido Socialista Obrero vió la luz 3 años después... En el

---

(111) "Para los otros sindicatos, la de los ferroviarios era una entidad distante y poco cordial. El sentimiento de superioridad se manifestaba en la relación entre la UF y la CGT... Que algunas empresas ferroviarias fueran extranjeras le convenía a los sindicatos porque el Estado las presionaba más. Las condiciones laborales eran mucho mejores en aquellas que en los Ferrocarriles del Estado [¿no será que estos eran más pobres?]. Cuando se estatizó el Ferrocarril Central Córdoba, las condiciones se deterioraron de tal modo, que la UF comenzó a reconsiderar su antiguo anhelo de que todo el sistema ferroviario debería estar estatizado [sic], pero en la década de 1930 los ferrocarriles del Estado eran más eficientes que los privados, y comenzaron a rendir utilidades" (Horowitz, 1985).

(112) "Estudiaban los problemas con perspectiva nacional, rechazando la economía política como planteo universal, interesándose por la nueva escuela histórica alemana, crítica al uso de la matemática... Para Marco M. Avellaneda la economía política, además de su función científica, cumplía con una función 'militante... defensora del orden social'. La reforma social científica venía así a ocupar el papel que la religión había desempeñado hasta el proceso de secularización desatado por el Estado liberal" (Zimmermann, 1995).

socialismo militaron médicos (Juan Bautista Justo, Nicolás Repetto, Enrique Dickman, Augusto Bunge) y abogados (Alfredo Palacios, Enrique Del Valle Iberlucea, Mario Bravo) (113)... El surgimiento de la sociología como disciplina científica ocupó un lugar de preponderancia en la conformación intelectual del reformismo social... Los académicos e intelectuales no se limitaron al estudio puramente científico de la cuestión social. Muchos interpretaron, como parte de su deber, llevar sus ideas a la práctica a través de la creación y dirección de nuevas instituciones dedicadas a distintas áreas de la reforma social. Joaquín V. González —autor del proyecto de Código Laboral de 1904— ejemplificó más que nadie su vinculación entre el mundo universitario y la reforma social... Uno de los factores que impulsó el surgimiento de la corriente reformista liberal fue el legado de la crisis de 1890; la corrupción administrativa, la especulación financiera, el fraude electoral, el materialismo y la exagerada opulencia en las costumbres sociales, aparecieron a los ojos de algunos como síntomas de una declinación moral generalizada" (Zimmermann, 1995).

"Los anarquistas se excluyeron de toda forma de colaboración con el Estado en la búsqueda de soluciones a la cuestión social, convirtiéndose así en un problema de orden público... El anarquismo superpondría la criminalidad y la protesta social" (Zimmermann, 1995). "Entre los anarquistas se destacaron los italianos H. Mattei y Errico Malatesta, llegados al país a mediados de la década de 1880... A partir de 1890 los grupos anarquistas comenzaron a multiplicarse grandemente... El 1 de mayo de 1890, primera vez que se celebró el Día del Trabajador, se planteó la reducción a 8 horas de la jornada laboral" (Cornblit, 1980).

"Hacia fines del siglo XIX el anarquismo se había hecho fuerte en los movimientos obreros de España e Italia... La preponderancia de españoles e italianos en los arrestos policiales contribuyó a confirmar la creencia generalizada de la vinculación entre inmigración latina y crimen (también hubo preponderancia de extranjeros en los arrestos relacionados con conflictos obreros). La implicancia fue cuidar más la corriente inmigratoria".

"En 1909-10 recrudeció el activismo anarquista. El 1 de mayo de 1909 un choque entre manifestantes y policías dejó un saldo de 4 muertos y decenas de heridos... Ese mismo año Simón Radowitzky asesinó a Ramón L. Falcón, Jefe de Policía, acusado de reprimir a los trabajadores de manera indis-

---

(113) "El Partido Socialista no ofrecía a los dirigentes [sindicales] la posibilidad real de obtener mejores condiciones para sus agremiados, y lo que es aún peor, estos dirigentes eran excluidos en gran medida de los círculos de poder del partido. Por lo tanto, el Partido Socialista no constituía un vehículo efectivo para incorporar a los sindicatos al sistema político" (Horowitz, 1984). "El socialismo nunca pudo pasar del Riachuelo, y será siempre un misterio que la mayor aglomeración obrera —Avellaneda— fuera el único lugar donde un caudillo conservador [Alberto Barceló] triunfó sin fraude hasta la hora de su muerte" (Amadeo, 1956). "Los socialistas enfrentaban una dura competencia en las asociaciones obreras, al chocar con la rotunda negativa de los anarquistas a participar en la política partidaria o a luchar por reformas parciales" (Zimmermann, 1995).

criminada (114). Lejos de disminuir, las tensiones se agravaron durante los meses siguientes, a medida que se acercaban los grandes festejos por el Centenario de la Revolución de Mayo (115)... El 26 de junio de 1910 estalló una bomba en el Teatro Colón. Un par de días después se dictó la ley 7029, de represión al anarquismo, denominada Ley de Residencia (116). El número de agentes encargados de aplicarla subió de *45* que había cuando se sancionó la ley, a *510* un par de meses después... La policía hizo intentos por discriminar entre los socialistas y los anarquistas; la doctrina y la jurisprudencia también. La ley de residencia de 1902 fue derogada por... Frondizi [mediante el dictado de la ley 14.445, del 27 de junio de 1958]" (Zimmermann, 1995).

"El anarquismo fue virtualmente extinguido hacia 1910" (Rock, 1972). Junto a la referida legislación, contribuyó a la pérdida de su importancia "el cambio tecnológico, que modificó el sistema de producción, pasando de la artesanía a la elaboración en masa" (Korzeniewicz, 1993). "La dictadura de Uriburu tuvo un impacto decisivo sobre los anarquistas y los comunistas" (Horowitz, 1984).

"A comienzos de la década de 1940 los comunistas alcanzaron un papel protagónico dentro del movimiento obrero" (Angélico y Forni, 1995); "los comunistas lograron un éxito sustancial en la organización de gremios de las nuevas industrias" (Horowitz, 1984; Korzeniewicz, 1993); "la época del predominio comunista en la Unión Obrera Textil coincidió con el crecimiento, tanto de la industria como del sindicato" (Di Tella, 1993a).

Todo esto, naturalmente, produjo mucho miedo entre las autoridades y el mundo económico. "Las asociaciones empresarias desconfiaron francamente de las actividades obreras. Hacia 1880 se pensaba que la huelga era un fenómeno europeo, que no se repetiría en Argentina, al menos por el momento... Para las autoridades, la principal causa de temor parece haber sido la experiencia europea, tanto socialista como anarquista. Especialmente estos últimos eran los más asustantes, por los atentados que cometían y el terrorismo individual que los acompañaba. Toda la década de 1890 fue pródiga en

---

(114) "En noviembre de 1918 RADOWITZKY fugó de la prisión de Usuhaia, y se refugió en Chile" (ROCK, 1972).

(115) "El movimiento obrero boicoteó las celebraciones, para escándalo de la sociedad porteña" (CAIMARI, 1994).

(116) La ley 4144, del 22 de noviembre de 1902, había dispuesto que el Poder Ejecutivo podría ordenar la salida del territorio de la Nación a todo extranjero que hubiera sido condenado o fuera perseguido por los tribunales extranjeros por crímenes o delitos comunes, así como de todo extranjero cuya conducta comprometiera la seguridad nacional o perturbara el orden público; y también podría impedir la entrada al territorio de la República a todo extranjero cuyos antecedentes autorizaran a incluirlo en las categorías anteriores; y la ley 7029, del 28 de junio de 1910, prohibió la entrada y admisión en el territorio argentino, a los extranjeros condenados, a los anarquistas y demás personas que profesen o preconicen el ataque por cualquier medio de fuerza, y quienes hubieran sido expulsados de la República; y también prohibió toda asociación o reunión de personas que tuviera por objeto la propagación de las doctrinas anarquistas o la preparación e instigación a cometer hechos reprimidos por las leyes de la Nación.

atentados y asesinatos, cada uno de los cuales repercutió hondamente en los atentos ojos de los observadores argentinos" (Cornblit, 1980). Las revoluciones mexicana (1910) y rusa (1917) exacerbaron el clima de desconfianza. "En la época de la Semana Trágica [enero de 1919] había preocupación militar por las actividades izquierdistas... Mala relación militar/obrera; los primeros reprimieron, los segundos pronunciaron discursos (anarquistas) muy extremos" (Potash, 1971).

Huelgas. "Hasta 1880 las ocasiones de conflicto organizado fueron casi inexistentes" (Cornblit, 1980). Como ya se dijera, "en 1878 estalló la primera huelga, declarada por la Unión Tipográfica. Hasta la Primera Guerra Mundial las huelgas fueron acontecimientos extraños, rechazados por una sociedad que no estaba aún acostumbrada a estos movimientos laborales" (Vázquez Presedo, 1978). "En pocas partes del mundo ha sido mayor que en la Argentina el fracaso de las huelgas; el obrero argentino se caracteriza por su compañerismo y su deseo de vivir tranquilo" (Bunge, 1928).

"A fines de 1899 comenzaron a producirse huelgas importantes" (Cornblit, 1980). "En el conflicto de la industria del vidrio de 1897, que duró 4 meses y medio, Rigolleau hizo venir obreros de Francia" (Angélico y Forni, 1995). "En 1902 hubo huelgas en Rosario (estibadores), Bahía Blanca (ferroviarios) y Buenos Aires (tranviarios y portuarios), las cuales culminaron en una huelga general en noviembre" (Zimmermann, 1995), "la primera de carácter nacional" (Godio, 1972). En el caso portuario "la discusión giró en torno al tamaño de las bolsas que debían cargar los estibadores. Los sindicatos exigían que no pasaran de 70 kilos. Los empleadores se oponían, aduciendo que los contratos convenidos estipulaban bolsas de 90 kilos" (Cornblit, 1980).

"Hubo huelgas ferroviarias en 1910 y 1911" (Zimmermann, 1995) "y en setiembre y octubre de 1917" (Pianetto, 1984). 1919 es el año, entre 1907 y 1930, que registra mayor número de huelgas, según Dorfman (1942). "Durante la primera mitad de la década de 1930 [Gran Crisis] los trabajadores tuvieron que agachar el lomo. Desde 1935, con la reactivación, hubo más huelgas y negociaciones (117)... La mayoría de las huelgas terminaron en transacción, revelando una clara tendencia a la negociación" (Gaudio y Pilone, 1983).

La huelga más famosa del período es la que culminó en lo que se conoce como *La semana trágica.* "El mayor y más violento episodio de su género ocurrido en los comienzos de la historia de la clase trabajadora argentina, comenzó como una huelga general y terminó como un pogrom" (Rock, 1971-72).

"Desde diciembre de 1918 se encontraban en huelga los obreros de los Talleres Metalúrgicos Pedro Vasena, ubicados en Nueva Pompeya. Una de las empresas más importantes del país (empleaba unas 2.500 personas, entre

(117) El número de conflictos *se duplicó,* al pasar de un promedio de *78* por año en el período 1931-34, a *148* por año en el período 1935-40, según surge de un cuadro de frecuencia anual y discriminación por sectores, confeccionado por KORZENIEWICZ (1993).

obreros y empleados), la parte principal de su paquete accionario estaba en manos de capital británico, que se había asociado con Vasena a principios de la segunda década del siglo XX." Babini (1967). "La empresa buscaba compensar con menores salarios el aumento del precio del acero y el combustible" (Rock, 1971-72).

"El martes 7 de enero de 1919 chatas rompehuelgas fueron atacadas por los huelguistas (118). La Policía reprimió, con un saldo de *4* obreros muertos y más de *30* heridos. Se declaró una huelga general para el 9, día del entierro" (Godio, 1972). "Cuando el cortejo fúnebre se dirigía al cementerio, los obreros apedrearon las oficinas de Vasena, donde estaban los directivos" (Rock, 1971-72). "En el cementerio se produjo un enfrentamiento, en el que murieron *12* personas. A las 19 horas intervino el Ejército, lo que provocó más de *40* muertos y varios centenares de heridos".

"El 10 de enero Buenos Aires amaneció totalmente paralizada... Vasena fue convocado a la Casa Rosada... El Presidente Yrigoyen presionó al industrial, quien cedió, aceptando reducir a *8* horas la jornada laboral, y aumentar salarios *entre 20 y 50%* según los distintos niveles salariales, con lo cual se levantó la huelga" (Godio, 1972).

"Porque se creía que era la revolución bolchevique, para hacer frente a 'los rusos y los catalanes' se generaron 'respuestas patrióticas'... Durante la Semana Trágica nació el anticomunismo militante" (Rock, 1971-72)... "La 'Guardia Cívica' se equivocó al diagnosticar el movimiento como revolucionario" (Rock, 1972)... "El 11 se produjo una gran redada de dirigentes sindicales y socialistas, con casi *5.000 detenidos,* que comenzaron a ser liberados el 16" (Godio, 1972). "El 12 de enero la policía denunció que había descubierto un complot, lo cual era falso" (Rock, 1971-72)... "El gobierno radical emprendió la tarea de ayudar en la represión, no porque estuviera convencido de su carácter revolucionario, sino porque haber actuado de otra manera hubiera significado incitar un golpe de Estado de la derecha" (Rock, 1972).

"En total, según *La Vanguardia* hubo *700 muertos y más de 2.000 heridos,* y según *La Nación 100 muertos y más de 400 heridos.* Violencia inusitada, jamás conocida en la historia breve pero vertiginosa y llena de acontecimientos, del conflicto entre el capital y el trabajo en la Argentina" (Godio, 1972).

"La huelga general de enero de 1919 fue una expresión de un sentimiento masivo carente de liderazgo, sin metas fijas, altamente caótico y desarticulado, de ciertos sectores de la clase obrera de Buenos Aires, principalmente en los barrios vecinos a Nueva Pompeya, como señal de protesta hacia un extraordinario pero innecesario suceso, la acción policial del 7 de enero, en la que perecieron 4 personas... Los trabajadores marítimos y ferroviarios, así

---

(118) "En 1918 se creó la Asociación del Trabajo, organización patronal destinada a romper, por cualquier método, cualquier intento huelguístico" (Godio, 1972).

como los anarquistas, tuvieron muy poca participación en los eventos; los verdaderos responsables de la violencia fueron las barras callejeras, los tranviarios y los trabajadores de la fábrica de Vasena... El episodio se parece más a los disturbios raciales de Estados Unidos de la década de 1960, que al Cordobazo de 1969" (Rock, 1972).

d. Legislación laboral. "El Parlamento quería que allí los obreros obtuvieran las mejoras, no vía movimientos de fuerza y presión sindical" (Godio, 1972) (119).

"En 1904 Joaquín V. González elaboró un proyecto de código laboral, de 465 artículos, que entre otras cosas disponía la jornada máxima de 8 horas diarias y 48 semanales, así como tribunales de conciliación y arbitraje (120)... No fue aprobado; los dirigentes sindicales estaban en contra porque les ponía restricciones a ellos, los productores tampoco estaban a favor (121)" (Zimmermann, 1995).

Como muestra la reseña que se describe a continuación, la legislación laboral no comenzó durante el gobierno de Perón. Desde comienzos del siglo XX se adoptaron medidas en materia de jornada laboral, forma de pago de los salarios, accidentes de trabajo, así como las condiciones laborales de algunos sectores o tipos de trabajo (122).

En materia de duración de la jornada laboral, la ley 4661, del 31 de agosto de 1905, *prohibió el trabajo en domingo,* salvo aquellos que no fueran susceptibles de interrupciones, los de reparación y limpieza, los perentorios por inminencia de daño, y el servicio doméstico; y la ley 11.640, del 29 de setiembre de 1932, extendió la ley 4661 a los *sábados a partir de las 13 horas,* el denominado "sábado inglés" (el decreto 147.988, del 14 de abril de 1943, modificó la ley 11.640, disponiendo que las panaderías podrían estar abiertas

---

(119) "La cooperación gobierno-sindicatos comenzó con Yrigoyen. Sin embargo, antes de Perón los gobiernos no tuvieron interés en que el movimiento obrero participara en el sistema político" (Horowitz, 1984).

(120) En base al detallado informe de la situación laboral, producido por el médico y abogado catalán Juan Bialet Massé (detalles en Pan, 1996), uno de los protagonistas de la construcción del (viejo) Dique San Roque (detalles en Frías, 1985).

(121) Es muy interesante reflexionar sobre la siguiente opinión "técnica". "Las cuestiones de horario, salario mínimo, escalafón, clasificación de los oficios, previsión, tribunales mixtos, etc., no pueden resolverse con el criterio generalizador y simplista que parece inspirar la mayoría de los pliegos de condiciones que en estos meses se formulan. Hay algo de nerviosidad y de inquietud muy perjudicial... Las jubilaciones y demás conquistas sociales son armas de doble filo... La ley 11.289 [del 22 de noviembre de 1923], de jubilaciones, va contra el trabajo nacional. Significa un golpe de muerte para nuestra industria y nuestro comercio. La ley nació muerta con apariencias de vida (la paró la Suprema Corte)... En lugar de beneficios fantásticos y aportes altos deben otorgarse pensiones y jubilaciones moderadas, después de los 60 años. [Escrito en 1925, cuando la expectativa de vida era inferior a 50 años]" (Bunge, 1928).

(122) La legislación nacional estaba referida a Capital Federal y "territorios nacionales". Lo cual implica que, desde el punto de vista geográfico, abarcaba más territorio que en la actualidad, porque en ese momento Argentina estaba compuesta por 14 provincias y 10 gobernaciones.

durante la tarde del sábado y el domingo, pero que el reparto a domicilio no se efectuaría en domingo).

La ley 5291, del 30 de setiembre de 1907, reglamentó el *trabajo de mujeres y menores* de 16 años, disponiendo que no podrían trabajar más de *8* horas por día, ni más de *48* horas por semana, ni entre las 21 horas y las 6 del día siguiente; y que las obreras podrían dejar de concurrir a las fábricas y los talleres, hasta 30 días después del alumbramiento (la ley 11.317, del 2 de diciembre de 1924, actualizó la ley 5291); la ley 11.320, del 29 de mayo de 1925, *prohibió* ocupar, entre las 20 horas de un día y las 6 del día siguiente, al personal de venta, expedición y oficinas de los establecimientos comerciales con despacho al público (la ley 11.837, del 5 de junio de 1934, modificó la ley 11.320); y la ley 11.338, del 1 de setiembre de 1926, *prohibió* el trabajo nocturno, entre las 21 horas de un día y las 5 del día siguiente, en los establecimientos de panificación, pastelería, repostería y similares.

Por su parte la ley 11.544, del 29 de agosto de 1929, dispuso que la *jornada de trabajo* no podría exceder *8* horas diarias, o *48* horas semanales; que la jornada nocturna no podría exceder *7* horas diarias; y que la de los trabajos insalubres no podría exceder *6* horas diarias. Las horas suplementarias se pagarían *50%* por encima del salario normal, y *100%* en días feriados; la ley 11.729, del 26 de setiembre de 1933, modificó los arts. 154 a 160 del Código Civil, disponiendo que los empleados de comercio gozarían de un período de *descanso anual* de *10* días, cuando la antigüedad no excediera *5 años,* de *15* días cuando no excediera *10* años, de *20* días cuando no excediera de *20* años, y de *30* días cuando fuera mayor de *30* años, quedando reservado a criterio del empleador la elección de la época en que regiría el período de descanso; que cuando el empleador quisiera terminar la relación laboral, debía preavisar con *1 mes* de anticipación, si la antigüedad no fuera superior a *5 años,* y de *2 meses* si fuera superior, y abonar *medio mes* por cada año de servicio, en concepto de indemnización por despido; y la ley 12.383, del 9 de agosto de 1938, *prohibió* el *despido por causa de matrimonio,* debiendo el empleador indemnizar al despedido por tal causa, con no menos de *1 año* de sueldos; la ley 12.232, del 27 de setiembre de 1935, dispuso que el personal ocupado en establecimientos industriales debería gozar, en el curso de cada período de 7 días, de un *descanso mínimo* de 24 horas consecutivas, coincidiendo, en lo posible, con los días consagrados por la tradición o los usos del país o de la región.

La ley 9148, del 25 de setiembre de 1913, estableció *agencias públicas y gratuitas de colocaciones,* 2 en Capital Federal y 1 en cada capital de provincia o territorio nacional, disponiendo que las dependencias del Estado que ocuparan obreros, domésticos o jornaleros, debían dirigirse a dichas agencias, reclamando los que necesitaran; y la ley 9661, del 25 de agosto de 1915, multó con $mn 20 al padre, tutor, encargado o representante legal de un menor, que por medio de informaciones inexactas indujera a un empresario o patrón, a tomarlo en el trabajo, en violación de la ley 5291, de 1907; multando también a las agencias de colocaciones que engañaran o indujeran a error a un obrero, indicándole un salario distinto, o una diferente jornada de trabajo, o un trabajo diverso del que realmente ha de ejecutar.

En material *salarial,* la ley 9511, del 29 de setiembre de 1914, dispuso la *inembargabilidad* de los sueldos, salarios, jubilaciones y pensiones; la ley 11.278, del 30 de octubre de 1923, dispuso que todo salario o sueldo debía abonarse exclusivamente en *moneda nacional de curso legal* (la ley 11.337, del 1 de setiembre de 1926, modificó la ley 11.278, posibilitando pagar con cheque salarios no menores a $mn 300 mensuales); y el decreto 142.353, del 18 de marzo de 1943, creó una comisión asesora, que funcionaría dentro del *Departamento Nacional de Trabajo* (DNT) (123), para dictaminar acerca de las posibilidades en que las distintas ramas de actividad, se encontraban para la adaptación automática de los salarios, a las fluctuaciones del costo de la vida.

"En base a la ley francesa de 1898, y a la española de 1900, Belisario Roldán y Marco M. Avellaneda presentaron en 1902 un proyecto en el Congreso para establecer la responsabilidad patronal en los accidentes del trabajo, aunque no haya culpa. El resultado fue la ley 9688" (Zimmermann, 1995). La ley 9688, del 29 de setiembre de 1915, dispuso que todo patrón sería responsable de los *accidentes* ocurridos a sus empleados y obreros durante el tiempo de la prestación de los servicios; que la responsabilidad subsistiría aunque el obrero trabajara bajo la dirección de contratistas; que los patrones podrían sustituir sus obligaciones por un seguro constituido a favor de los empleados u obreros; que por fallecimiento o incapacidad absoluta se debería abonar hasta $mn 100 en concepto de entierro y hasta $mn 6.000 en concepto de indemnización, y en concepto de incapacidad temporal se abonaría la mitad del salario; y la ley 11.127, del 8 de junio de 1921, *prohibió* la fabricación, importación y venta, de cerillas que contuvieran fósforo blanco o amarillo.

Las leyes 10.505, del 27 de setiembre de 1918, y 12.713, del 3 de octubre de 1941, reglamentaron el *trabajo a domicilio,* es decir, el realizado en la vivienda del obrero, un tallerista, o en establecimientos de beneficencia, educación o corrección.

La ley 12.205, del 23 de setiembre de 1935, dispuso que todo local de trabajo en establecimientos industriales y comerciales, debía estar provisto de *asientos con respaldo* en número suficiente para el uso de cada persona en los mismos.

En materia de convenios específicos, la ley 12.637, del 4 de setiembre de 1940, legisló el *escalafón de empleados de bancos particulares,* disponiendo que las únicas causas de cesantías eran la condena judicial, la inhabilidad física o mental, la enfermedad contagiosa crónica, las inasistencias prolongadas o reiteradas, o la desobediencia grave o reiterada a las órdenes o instrucciones que reciban; la ley 12.651, del 24 de setiembre de 1940, legisló el

(123) La ley 8999, del 30 de setiembre de 1912, había transformado la Dirección General del Trabajo en el DNT, dependiente del ministerio de Interior. "El DNT quedó inicialmente a cargo de José Nicolás Matienzo; su creación que estuvo lejos de ser un paso estudiado que respondiera a una política articulada de antemano... Alejandro Bunge fue el director de estadísticas del DNT" (Zimmermann, 1995).

estatuto de los viajantes de comercio, disponiendo que la comisión se calcularía en proporción a toda nota de venta aceptada por los comerciantes o industriales, se ejecutara o no; y también sobre las ventas realizadas en la zona atribuida al viajante, aunque no hubiera sido realizada por él; y que se abonaría mensualmente; y la ley 12.789, del 29 de setiembre de 1942, legisló las relaciones laborales de los obreros que tuvieran que abandonar temporariamente el lugar de su residencia, con motivo de la demanda de *braceros* para las labores agrícolas, ganadera, minera y forestal, disponiendo que el empleador debía hacerse cargo del transporte, la provisión de vivienda y cuidados médicos, y que los jornales se abonarían en efectivo.

Por último, la ley 11.591, de 1932, dispuso la emisión de *pasajes ferroviarios gratuitos* para empleados y obreros desocupados, cuando lo requieran la oferta y la demanda de trabajo en zonas determinadas del país, y para retorno al interior de los que se hallan en la ciudad de Buenos Aires.

. . .

¿Qué ingerencia tuvo el gobierno en las relaciones obrero-patronales, antes de Perón? "Antes de 1943 [en noviembre de cuyo año Perón se hizo cargo de la Secretaría de Trabajo y Previsión, sucesora del DNT] se produjo un desarrollo considerable de la negociación colectiva, con intervención social del Estado (124). La clase obrera no fue ajena ni pasiva a este proceso... Hay indiscutibles vinculaciones entre el período 1935-43 y lo que ocurrió después... Las autoridades del DNT intervenían de hecho, sin que existieran disposiciones precisas al respecto" (Gaudio y Pilone, 1983). "La capacidad del Estado para interceder en los conflictos y propiciar la concertación de acuerdos o convenios sobre salarios, condiciones de trabajo, etc., en realidad se hallaba contemplada desde fecha tan temprana como la de la organización del DNT... En el Estado anterior a 1943 ya se manifestaban formas de intervencionismo social, algunas sorprendentemente afines (y otras menos) con lo que resultó típico de la década siguiente... Desgraciadamente no es mucho lo que quedó registrado sobre la evolución de esta experiencia intervencionista anterior a 1943" (Gaudio y Pilone, 1984).

e. Previsión social. Desde que el Mundo es Mundo, el ser humano busca cómo poder sobrevivir hasta que se muere. De manera que la "cuestión jubilatoria" es tan vieja como la fecha en que Adán y Eva fueron expulsados del Paraiso. ¿Cómo solucionaba el problema, por ejemplo, un agricultor durante el siglo XV? Tenía 10 hijos, en la esperanza de que 6 sobrevivieran, y que al menos un par de estos últimos lo cuidaran en sus últimos años. Que "el Estado" se haga cargo de la cuestión jubilatoria, es una novedad de fines del siglo XIX, y sobre todo el siglo XX.

---

(124) "En la década de 1920 se creó el tipo de convenio que habría de expandirse durante la época de Perón, abarcador de todas las categorías laborales principales... En la década de 1920 el Estado forzó a las compañías ferroviarias privadas a hacer grandes concesiones a los trabajadores" (Horowitz, 1985).

El listado de regímenes previsionales que se presenta a continuación muestra que, en el comienzo, el sistema previsonal fue bien selectivo, y en función de la expectativa de vida entonces existente, no particularmente generoso (Greco, 1970, reseña los antecedentes del sistema jubilatorio nacional). La ley 870, del 21 de setiembre de 1977, dispuso que los *ministros de la Corte Suprema de Justicia* y los jueces de sección, que hubieran llegado o llegasen a *70* años, y que hubieran ejercido la magistratura durante por lo menos *10* años, podrían dimitir con goce de sueldo íntegro hasta el fin de sus días; la ley 1909, del 24 de noviembre de 1886, en base a la ley 1420, de 1884, creó el régimen jubilatorio para los *maestros,* disponiendo que tienen derecho a pensión, de sueldo íntegro, los preceptores y subpreceptores que hubieran cumplido *20* años de servicios ininterrumpidos; de 3/4 partes quienes, habiendo cumplido *15* años de servicios, no pudiesen continuarlos por invalidación física o moral; y de la mitad quienes hubieran cumplido *10* años de servicios; la ley 2219, del 9 de noviembre de 1887, creó el régimen jubilatorio para aquellos *empleados permanentes de la Administración general de la Nación,* que tuvieran *35* años de servicio cumplido, o 30 años y se hallaran imposibilitados para continuar en el ejercicio del empleo (la ley 3744, del 1 de diciembre de 1898, modificó la ley 2219); y la ley 4226, del 24 de setiembre de 1903, extendió la ley 870, al procurador general, los vocales de las Cámaras de apelaciones en lo federal, en lo civil, comercial y criminal, y los fiscales de cámara.

"El sistema previsional comienza prácticamente en 1904, con la creación de la Caja de Jubilaciones y Pensiones para Empleados Públicos" (Diéguez y Petrecolla, 1975). La ley 4349, del 10 de setiembre de 1904, creó la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones para los *funcionarios, empleados y agentes civiles,* que se financiaría con el descuento forzoso de *5%* de los sueldos, más la mitad del primer sueldo; para financiar la jubilación ordinaria, cuando el empleado tuviera *55* años de edad, y *30* de servicios, lo cual equivaldría a *2,7%* del último sueldo, multiplicado por el número de años de servicio (*81%,* en el caso de 30 años de servicio), con un tope de *95%* del último salario percibido (las leyes 4870, del 29 de setiembre de 1905, y 11.923, del 29 de setiembre de 1934, modificaron la ley 4349; en tanto que la ley 12.579, del 26 de enero de 1939, modificó la ley 11.923); y la ley 4555, del 12 de junio de 1905, dispuso que los *ministros plenipotenciarios,* acreditados en el extranjero, que hubiesen llegado a *70* años, y prestado no menos de *15* años de servicios consecutivos, podrían jubilarse con $mn 1.000 mensuales.

La ley 9653, del 21 de junio de 1915, creó la Caja de Jubilaciones y Pensiones de *empleados ferroviarios,* que se financiaría con el descuento forzoso de *3%* de los sueldos fijos de los empleados y obreros, más la mitad del primer sueldo; la contribución de las empresas —que no podría ser inferior a *3%*—; no pudiendo la jubilación exceder $mn 1.000 mensuales; y la ley 10.650, del 24 de abril de 1919, creó la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones para *empleados ferroviarios,* que se financiaría con el descuento forzoso de *5%* sobre los sueldos (hasta un sueldo máximo de $mn 1.000 mensuales), el primer mes de sueldo, y la diferencia del primer mes de sueldo cuando el empleado pasara de categoría, y la contribución de las empresas, equivalente a *8%* sobre los salarios (con el referido tope de $mn 1.000 men-

suales); para abonar jubilaciones ordinarias, por invalidez y por retiro voluntario. La jubilación ordinaria se otorgaría al asalariado que tuviera *50* años y *30* años de servicio, y equivaldría a *95%* para salarios hasta $mm 100; $mn 95 más 80% sobre la diferencia, para salarios entre $mn 100 y $mn 300; y $mn 255, más 70% sobre la diferencia, para salarios entre $mn 300 y $mn 1.000 (las leyes 11.074, del 29 de setiembre de 1920; 11.173, del 29 de setiembre de 1921; 11.308, del 24 de noviembre de 1923; y 12.154, del 26 de febrero de 1935, modificaron la ley 10.650).

La ley 11.110, del 28 de enero de 1921, creó la Caja Nacional de Jubilaciones, Pensiones y Subsidios para el *personal permanente de las empresas particulares de tranvías, teléfonos, telégrafos, gas, electricidad y radiotelegrafía,* que se financiaría con el descuento forzoso de *5%* de los salarios hasta $mn 1.000 mensuales, la contribución patronal de *8%* sobre los salarios hasta el referido tope, otorgándose iguales beneficios que los de la ley 10.650, de 1919.

La ley 11.232, del 1 de octubre de 1923, creó la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones de *empleados de empresas bancarias,* que se financiaría con el descuento mensual obligatorio de *5%* de los salarios, hasta $mn 1.500 mensuales, y la contribución patronal de *8%* de los salarios; disponiendo que el directorio de la Caja realizaría una valuación actuarial del plan de prestaciones que pudiera acordarse a los afiliados, sobre la base de los recursos creados por la ley (la ley 11.575, del 2 de diciembre de 1929, reglamentó el funcionamiento de la Caja Nacional de Jubilaciones Bancarias);

La ley 11.289, del 22 de noviembre de 1923, creó las cajas de previsión social para empleados y obreros de la *marina mercante, establecimientos industriales, periodismo y artes gráficas y establecimientos mercantiles,* las cuales se financiarían con el descuento obligatorio de *5%* de los salarios, hasta sueldos de $mn 1.500, más el primer mes de sueldo, más *5%* de contribución patronal, teniendo el directorio de las cajas que realizar, en el término de 1 año, una evaluación actuarial, sobre los beneficios que podrían acordarse en base a los recursos creados por la ley (la ley 11.358, del 16 de setiembre de 1926, *suspendió* la vigencia de la ley 11.289); y la ley 11.471, del 24 de setiembre de 1928, dispuso el derecho a jubilación de $mn 70 mensuales, a las *obreras que trabajan a domicilio para las distintas reparticiones del Estado,* si comprueban tener *55* años de edad y haber trabajado durante *25* años.

La ley 12.163, del 19 de junio de 1935, creó la Caja de Jubilaciones y Pensiones de *periodistas y gráficos,* que se financiaría con el descuento obligatorio de *6%* sobre los salarios hasta $mn 100 mensuales, *7%* por lo que excediera, entre $mn 101 y $mn 200, y así sucesivamente, hasta *10%* sobre lo que excediera entre $mn 800 y $mn 1.000 (y otro tanto a cargo del empleador); la ley 12.581, del 27 de junio de 1939, creó la Caja de Jubilaciones y Pensiones de *periodistas,* con el descuento obligatorio de *7%* sobre los salarios hasta $mn 1.000 mensuales, y la contribución patronal de *3,5%* hasta la referida suma; la ley 12.349, del 21 de enero de 1937, estableció el escalafón del personal de la *policía* de la Capital Federal; y la ley 12.601, del 28 de setiembre de 1939, modificó la ley 12.349, disponiendo que el personal que hubiera cumplido

50 años de edad, y *25* de servicios, se jubilaría con *90%* del sueldo básico, cuando éste no excediera de $mn 500 mensuales, y *80%* cuando fuera superior; y la ley 12.612, del 30 de setiembre de 1939, creó la Caja de Jubilaciones, Pensiones y retiros, de la *marina mercante nacional,* que se financiaría con el aporte personal de *6%* de los salarios hasta $mn 1.000 mensuales, y una contribución patronal de *4%* hasta la mencionada cifra.

Entre 1932 y 1942, la recaudación del sistema de seguridad social equivalió a *14,7%* del total de la recaudación impositiva, aduanera y previsional (Elizalde, 1977).

f. Demografía. Entre 1869 y 1939 la población total creció *2,9%* por año (entre 1869 y la Primera Guerra Mundial *3,3%* anual, entre las 2 guerras mundiales *2,3%* anual). Dentro del primer período —producto de la fuerte inmigración neta— sobresalen tramos como el de 1882-1889, en que la población total creció *4,8%* por año, y el comprendido entre 1904 y 1913, en que lo hizo *4,1%* anual. "Entre 1860 y 1930 la población se decuplicó; ningún otro país de América Latina tuvo un desarrollo similar" (Elizaga, 1973).

El cuadro Nº 5 muestra la distribución de la población total por provincias, en los años en que hubo censos. En 1869 *más de la mitad* del total de los habitantes de Argentina vivía en 4 provincias: las de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos; proporción que en 1914 superó *70%.* Desde el punto de vista poblacional en 1869 Argentina prácticamente "no existía" al sur de una horizontal trazada a la altura de Mendoza-Buenos Aires. Una fortísima reducción de la población, como proporción del total del país, se produjo entre 1869 y 1947 en las provincias de Catamarca, La Rioja, San Luis, Salta y Santiago del Estero (en 1869 la población de esta última provincia superaba en *50%* a la de Santa Fe). Lattes (1973) destaca la modificación de la importancia relativa de las distintas fuentes, dentro de la redistribución interprovincial de la población: "entre 1869 y 1914 *70%* de la redistribución interprovincial total se explica por la inmigración externa, repartiéndose el resto en partes iguales, entre el crecimiento vegetativo y la migración interna; mientras que entre 1914 y 1947 el crecimiento vegetativo explica *44%* de la redistribución interprovincial total, la migración interna *31%* y la migración externa el *25%* restante".

POBLACIÓN TOTAL

Cuadro Nº 5

Concepto	1869	1895	1914	1947
(miles)				
Población total (1)	1.737,0	3.954,8	7.885,2	15.893,9
Buenos Aires (Provincia)	307,8	921,1	2.066,9	4.272,3
Buenos Aires (Ciudad)	187,3	663,9	1.575,8	2.982,6

Notas: (1) Excluye indios.

Concepto	1869	1895	1914	1947
Santa Fe	89,1	397,2	899,6	1.703,0
Córdoba	210,5	351,2	735,5	1.498,0
Entre Ríos	134,2	292,0	425,3	787,4
Corrientes	129,0	239,6	347,1	525,5
Tucumán	109,0	215,7	332,9	593,4
Mendoza	65,4	116,2	277,5	588,2
Sgo. del Estero	132,9	161,5	261,7	479,5
Salta	88,9	118,0	140,9	290,8
San Juan	60,3	84,3	119,3	261,2
San Luis	53,3	81,5	116,3	165,5
La Pampa		25,9	101,3	169,5
Catamarca	80,0	90,2	100,4	147,2
La Rioja	48,7	69,5	79,8	110,7
Jujuy	40,4	49,7	76,6	166,7
Misiones		33,1	53,6	246,4
Chaco		10,4	46,3	430,6
Río Negro		9,2	42,2	134,4
Neuquén		14,5	28,9	86,8
Chubut	0,2	3,7	23,1	58,9
Formosa		4,8	19,3	113,7
Santa Cruz		1,1	9,9	24,6
Los Andes			2,5	
Tierra del Fuego		0,5	2,5	5,0
Comodoro Rivadavia				52,0
(% sobre la población total)				
Buenos Aires (Provincia)	17,7	23,3	26,2	26,9
Buenos Aires (Ciudad)	10,8	16,8	20,0	18,8
Santa Fe	5,1	10,0	11,4	10,7
Córdoba	12,1	8,9	9,3	9,4
Entre Ríos	7,7	7,4	5,4	5,0
Corrientes	7,4	6,1	4,4	3,3
Tucumán	6,3	5,5	4,2	3,7
Mendoza	3,8	2,9	3,5	3,7
Sgo. del Estero	7,7	4,1	3,3	3,0
Salta	5,1	3,0	1,8	1,8
(% acumulado sobre la población total)				
Buenos Aires (Provincia)	17,7	23,3	26,2	26,9
Buenos Aires (Ciudad)	28,5	40,1	46,2	45,7
Santa Fe	33,6	50,1	57,6	56,4
Córdoba	45,7	59,0	66,9	65,8
Entre Ríos	53,5	66,4	72,3	70,8
Corrientes	60,9	72,5	76,7	74,1
Tucumán	67,2	77,9	80,9	77,8
Mendoza	70,9	80,8	84,5	81,5
Sgo. del Estero	78,6	84,9	87,8	84,5
Salta	83,7	87,9	89,6	86,3

Fuente: Elaborado en base a censos nacionales.

"El período de mayor crecimiento natural de la población habría sido entre 1891 y 1900, con una tasa de *2,6%* anual. La natalidad comenzó a bajar en 1900" (Elizaga, 1973). "La esperanza de vida al nacer era de *33* años entre 1869 y 1895, de *40* entre 1895 y 1914, y de *48* años entre 1913 y 1945" (Somoza, 1973). "Los años que presentan puntos de máxima y mínima de nuestra nupcialidad, coinciden con los mismos puntos del valor de nuestro comercio exterior, lo cual demuestra que las variaciones de esta última variable constituyen un índice muy fiel de nuestro movimiento económico general" (Pre-

bisch, 1991). "La introducción de técnicas sanitarias provocó una fuerte reducción de la mortalidad" (Vázquez Presedo, 1978) (125).

"Argentina tuvo una urbanización prematura. En 1895, *43%* de la población total era urbana" (Elizaga, 1973), "y *57%* en 1914, frente a *46%* en Estados Unidos" (Zimmermann, 1995). "Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Tucumán, se pusieron a la cabeza de la relación población urbana/total" (Maeder, 1980). "El hecho más singular, y de mayores implicaciones demográficas y sociales, fue la centralización de la población en el Gran Buenos Aires" (Elizaga, 1973). "El crecimiento de la población urbana se produjo tanto por el crecimiento de las aglomeraciones existentes en 1869, como por el surgimiento de otras nuevas... La inmigración jugó un rol preponderante en el proceso de urbanización, a diferencia del resto de los países latinoamericanos, con la posible excepción de Panamá, y similar a lo ocurrido en los Estados Unidos" (Rechini, 1973). "En Buenos Aires no hubo ghettos sino barrios... Se produjo un rápido proceso de fusión" (Korn, 1974). "Al Buenos Aires de 1895 Francis Korn lo llamó 'una ciudad moderna'" (Botana, 1977). "La revolución producida en la pampa creó riqueza y prosperidad, que sólo adquirían realidad en el ambiente urbano... El fracaso de la cosecha de 1914, y el pase de tierras a pastoreo durante la Primera Guerra Mundial, hizo que muchos agricultores se dirigiesen a las ciudades" (Scobie, 1968).

g. Educación. Más allá de su valor intrínseco, el proceso educativo buscó mejorar la calidad de la mano de obra. El desafío fue inmenso, dado que "en 1869 *casi 8 de cada 10* habitantes eran analfabetos" (Díaz Alejandro, 1984). Encarada sobre todo a partir de la presidencias de Sarmiento y Avellaneda (éste fue Ministro de Educación de aquél), la tarea rindió sus frutos, ya que "en 1895 la tasa de analfabetismo había caído a *54%*, y a *35%* en 1914" (Vázquez Presedo, 1978). "El aislamiento de los extranjeros se disolvió en la segunda generación. En las ciudades, el sistema educativo estimuló la asimilación. Desde 1896 toda la instrucción escolar se hizo en castellano" (Scobie, 1968).

La ley 463, del 21 de setiembre de 1871, subvencionó la construcción de edificios para escuelas públicas en las provincias, la adquisición de mobiliario, libros y útiles para las escuelas, y los sueldos de los maestros, aportando el Tesoro nacional las 3/4 partes de los gastos efectuados por las provincias de Jujuy, La Rioja y San Luis; la mitad de los de Catamarca, Corrientes, Mendoza, Salta, San Juan, Santiago del Estero, Tucumán; y 1/3 de los de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe; y la ley 758, del 11 de octubre de 1875, autorizó al Poder Ejecutivo para establecer una Escuela Normal de Maestras de instrucción primaria, en la capital de cada provincia.

"En 1882 [durante la presidencia de Roca] sesionó el Congreso Pedagógico, y en 1884 se dictó la ley 1420" (Zymmermann, 1995). "Esta ley sólo se

(125) "En 1871 la fiebre amarilla cuadruplicó el número de defunciones en la Ciudad de Buenos Aires" (PREBISCH, 1991).

aplicó en la Capital Federal; la educación llegó a las provincias con la Ley [Manuel] Láinez, de 1905" (Botana y Luna, 1995). La ley 1420, del 26 de junio de 1884, dispuso que "la escuela primaria tiene por único objeto favorecer y dirigir simultáneamente el desarrollo moral, intelectual y físico de todo niño de 6 a 14 años de edad"; que la instrucción debía ser obligatoria, gratuita, gradual y dada conforme a los preceptos de la higiene; que la enseñanza religiosa sólo podría ser dada en las escuelas públicas, por los ministros autorizados de los diferentes cultos, a los niños de su respectiva comunión, y antes o después de las horas de clase; y que la enseñanza primaria para los niños de 6 a 10 años de edad, se daría preferentemente en clases mixtas; la ley 2737, del 1 de octubre de 1890, planteó el fomento de la instrucción primaria en las provincias como lo había hecho la ley 463; y la ley 4874, del 30 de setiembre de 1905, dispuso que el Consejo Nacional de Educación procedería a establecer *directamente,* en las provincias que lo solicitaran, escuelas elementales, infantiles, mixtas y rurales, en las cuales se daría el minimum de enseñanza establecido por la ley 1420; y que para determinar la ubicación de estas escuelas se tendría en cuenta el porcentaje de analfabetos que resulta de las listas presentadas por las provincias para recibir la subvención escolar.

La ley 12.785, del 25 de setiembre de 1942, creó *escuelas-fábricas textiles* en Belén, provincia de Catamarca; Trapiche, provincia de San Luis; Villa San Martín, provincia de Santiago del Estero; Vinchina, provincia de La Rioja; Cafayate, provincia de Salta y Tilcara, provincia de Jujuy, para preparar hilados de lana, algodón y seda, y desarrollar el aprendizaje y el fomento del cultivo del gusano de seda y su aprovechamiento industrial.

h. Desocupación y remuneraciones. Un país donde la inmigración internacional (motivada por razones económicas) explica más de la mitad del crecimiento poblacional total, es un país que ofrece claras oportunidades laborales. Por eso no sorprende leer que "entre 1906 y 1940 [período al que se refiere el estudio del autor] existió *pleno empleo* en Argentina" (Díaz Alejandro, 1967), y que "entre 1890 y 1907/08, la demanda excedente de mano de obra agrícola parece haber sido la tónica dominante" (Pianetto, 1984), y por la misma razón desconcierta leer que "en 1900, sobre 200.000 asalariados, 40.000 estaban desocupados", y que "en 1901 la tasa de desocupación subió a *25%* de la fuerza laboral" (Cornblit, 1980).

Más entendible fue el impacto de la Primera Guerra Mundial sobre la desocupación: a pesar de la fuerte caída de la migración internacional neta (que resultó negativa entre 1914 y 1916) (126), la tasa de desempleo pasó de *5%* en 1912, a *14%* en 1914 y a *19%* en 1917 *(Revista de economía argentina,*

(126) "En las crisis los desocupados regresaban a su país de origen [ejemplo: en 1891 hubo emigración neta]" (DÍAZ ALEJANDRO, 1970). La emigración como producto de la crisis, que hoy luce atípica, no lo era hace unas décadas. "'El desarrollo de la industria resuelve el problema del empleo. Argentina, en ausencia de la industria, tendría en la *emigración* su lógica solución alternativa', afirmó TORCUATO DI TELLA [padre]" (DI TELLA, 1982).

1919) (127). "La desocupación anormal, que tanto ha perjudicado al trabajador y al país durante más de *8* años... [escribió Bunge en 1919]. La desocupación principió en 1911 en la construcción, subproducto de la crisis financiera" (Bunge, 1928).

Sobre la distribución del ingreso en general, y las remuneraciones a los trabajadores en particular, existen aseveraciones bien dispares. "Los magnates argentinos estaban bien lejos de compararse con los potentados norteamericanos o los ricos señores de varios países de Europa. Pero no ocurría lo mismo en cuanto al nivel de existencia de las llamadas clases media y las masas populares" (Pinedo, 1968). "Como consecuencia de la gran desigualdad en la distribución de la riqueza, las más altas clases sociales viven en muy buenas condiciones, mientras que la gente obrera y la parte más baja de la clase media llevan en general una existencia muy difícil... Los visitantes forasteros reconocen la belleza y magnificencia de los edificios y jardines de Buenos Aires (128). Pobre consuelo para las clases trabajadoras que arrastran su existencia desde el taller a sus tristes habitaciones" (Prebisch, 1991). Quizás la explicación sea la siguiente: "en 1930 el salario real no era en Argentina apreciablemente distinto del de muchos países europeos, pero la posición social y política de los trabajadores sí lo era" (Díaz Alejandro, 1970).

Cortés Conde (1976) construyó series anuales de salarios horarios (129) nominales, entre 1882 y la Primera Guerra Mundial, de categorías como operario no calificado, obrero de Bagley, peón de policía y salario rural, alertando prudentemente que "los cálculos sirven para indicar tendencias de largo plazo, no fluctuaciones anuales". De la información surge un fuerte aumento del salario nominal (más de *50%*) en 1891, que sólo restableció el poder adquisitivo, en términos de alimentos, del período 1887/88, y otro aumento nominal de *20%* en 1898, que junto a la *deflación* del precio de los alimentos, aumentó el salario real en más de *50%* (la curva de salario real, entonces, es una horizontal con 2 niveles, uno inferior hasta 1898, el otro superior desde entonces) (130).

Por su parte Vázquez Presedo (1976) presenta estimaciones del salario industrial entre ambas guerra mundiales. Durante la Primera Guerra Mun-

---

(127) Las enormes fluctuaciones de la tasa de desempleo eran típicas en aquella época. "La desocupación 'normal' en tiempos de prosperidad era en Francia, antes de la Primera Guerra Mundial, de *5 a 7%* [de la fuerza laboral]; en Inglaterra *7,7%*; en Noruega *5%*; en Australia *5%*; en Alemania *2 a 3%*, etc. En épocas de crisis de trabajo estas cifras aumentaban considerablemente: en 1909 llegó a *20%* en Dinamarca; en el último trimestre de 1914 a *11%* en Austria; en 1908 a *22%* en Nueva York, y a 16% en 1913" (Bunge, 1928).

(128) Al respecto cabe destacar la siguiente observación: "a comienzos del siglo XX los visitantes extranjeros se asombraban del cuidado que ponían los obreros para no parecerlo. Apunta Scobie: 'los coches obreros que se acoplaban a los tranvías del inicio de la jornada y de la tarde, para el regreso de los trabajadores a los barrios y en los que se cobraba medio pasaje, viajaban prácticamente vacíos, porque muy pocos aceptaban su estrato proletario'" (Salas, 1995).

(129) "Los salarios horarios crecieron más que los mensuales por disminución de la jornada de trabajo" (Cortés Conde, 1976).

(130) "Los primeros estudios sobre salarios los hizo el cónsul norteamericano, Buchanan. Dichos estudios indicaron caída de los salarios reales entre 1886 y 1896" (Cortés Conde, 1976).

dial el poder adquisitivo del salario, medido según el nivel general de los precios al consumidor, cayó casi *40%*, porque los salarios nominales no se modificaron a pesar del aumento de los precios; en cambio el salario real no sufrió ninguna modificación durante la Depresión de la década de 1930, porque tanto el salario nominal como los precios cayeron en la misma proporción (30% entre 1929 y 1934) (131).

En los cálculos de Cortés Conde (1976) los salarios reales fueron ajustados por el precio de los alimentos. Esto puede sobreestimar el poder adquisitivo general de las remuneraciones, particularmente en el caso de la vivienda; lo cual no sorprende, en un país de intensa inmigración. "La forma de vida era satisfactoria en Argentina hasta 1913, salvo en lo que se refiere a la vivienda" (Bunge, 1928); "en 1913 *80%* de las familias obreras residentes en la Ciudad de Buenos Aires vivía en una sola pieza. En 1937, sólo... *60%*, todo debido al costo excepcionalmente alto de la construcción, que triplicaba el de Alemania" (Vázquez Presedo, 1978); "las deficiencias en la vivienda generaron los conventillos" (Zymmermann, 1995); "uno de los problemas más serios que afectaba al trabajador argentino era la escasez de viviendas y baratas. Por eso se creó el Hogar Ferroviario" (Horowitz, 1985), lo cual ayuda a comprender que, como ya se dijo, Yrigoyen haya congelado los alquileres (132).

4.1.3. Capital

Ahora que sabemos qué ocurrió con la tierra y la mano de obra entre mediados del siglo XIX y la Segunda Guerra Mundial, corresponde averiguar cómo evolucionó el capital durante el mismo período.

Alberdi y Urquiza, entre otros, tuvieron claro el carácter complementario del capital para encarar la producción, así como su insuficiencia local. Consiguientemente el primero recomendó "otorgarle al capital extranjero —particularmente al pionero— toda clase de privilegios" (Cuccorese y otros, 1966), y el segundo "dió los primeros pasos para atraer capital extranjero, junto a núcleos de inmigrantes" (Romero, 1946).

La idea era muy simple... y muy importante: a Argentina le convenía endeudarse internacionalmente para movilizar recursos existentes (tierra), pagando las amortizaciones y los intereses con aumento de las exportaciones. De ahí la concentración de las inversiones en sectores como ferrocarriles, puertos, etc. Dado un funcionamiento normal (para la época) de los merca-

---

(131) En 1931 se dispuso una reducción —en algunos casos de 22%— en los salarios públicos, según *La Prensa* y *Review of the River Plate*" (POTASH, 1971). Impactante en términos nominales, el dato debe ser interpretado en un escenario de intensa deflación.

(132) No es al único al que se le ocurrió implementar medidas *específicas* para mejorar el nivel de vida de los obreros. "En 1899, como senador nacional, MIGUEL CANÉ propuso disminuir los impuestos excesivos de los artículos de consumo, consecuencia de los excesivos presupuestos" (ZIMMERMANN, 1995).

dos internacionales de productos agropecuarios, el esquema podría sufrir crisis de sincronización, pero no "estructuales" (133).

Así como nuestros dirigentes anhelaron atraer inmigrantes del noroeste de Europa, pero consiguieron del sur, buscaron capitales en cualquier lugar de Europa y los consiguieron... en el noroeste (particularmente en Inglaterra). Lo cual implica que el inmigrante no llegó con *su* capital bajo el brazo, para explotar *juntos* la tierra; quizás llegaron "en el mismo barco", pero ciertamente de procedencia y propiedad diferentes.

...

"Desde la década de 1870 el ahorro británico, sumado al francés, alemán, belga y holandés, cruzó el Atlántico... En las últimas décadas del siglo XIX el capital británico cambió su ruta de la Europa continental, donde Francia y Alemania generaban suficiencia financiera, hacia las áreas vírgenes de América y Oceanía. El proceso no siempre marchó sin desengaños, pero luego de una crisis el entusiasmo no tardaba en recuperarse" (Vázquez Presedo, 1971) (134).

¿Qué importancia tuvo nuestro país, dentro del total de las inversiones extranjeras de Inglaterra? "Entre 1884 y 1890 Argentina absorbió *11%* de las emisiones de cartera del mercado de Londres; Estados Unidos, cuya población era *20* veces mayor que la de Argentina, absorbió *30%* de dichas emisiones" (della Paolera, 1994). "En 1913 en Argentina estaban radicadas *17%* del total de las inversiones británicas ubicadas fuera del Imperio, y *9%* de las de dentro y fuera del Imperio. Estados Unidos recibió *20%* del total [apenas el doble de nuestro país], Canadá *14%*, Sudáfrica *10%* y Australia *exactamente* igual que Argentina" (Pinedo, 1971).

Dentro del contexto latinoamericano, nuestra participación en las inversiones extranjeras de Inglaterra varió sensiblemente a lo largo del tiempo. "En 1875 el país que más inversiones británicas tenía era... Perú, en el que estaban radicadas *26%* de las inversiones totales en el área, seguido por Brasil, con *22%*, y Argentina con *18%*; pero en 1913 en Argentina estaban radicadas *36%* del total de las inversiones británicas en América Latina, en Brasil *22%*, en México *16%* y en Perú apenas *5%*" (Vázquez Presedo, 1971).

...

(133) PINEDO (1968) ironizó sobre el carácter "dependiente" del modelo, al señalar que "hasta la Primera Guerra Mundial Estados Unidos fue el país más endeudado del mundo, y a nadie se le ocurre incluir a dicho país 'en la lista negra de las naciones oprimidas'".

(134) Luego de la crisis de 1890 el regreso de los capitales demoró, pero por razones internacionales. "El comienzo del siglo XX marcó el pico de un boom de inversión local en Gran Bretaña. Cuando la inversión local decayó, los inversores británicos de la Bolsa de Londres primero dirigieron la atención a operaciones en Sudáfrica, pues había terminado la Guerra de los Boers. Dadas estas consideraciones, la demora que sufrió la renovación del interés en la Argentina es comprensible" (FORD, 1980).

El cuadro Nº 6 presenta estimaciones del stock de capital británico, extranjero y total, instalado en Argentina, según diferentes fuentes, monedas y períodos. Antes de extraer conclusiones, conviene enfatizar la enorme cautela con la cual en esta variable hay que utilizar tanto las estimaciones absolutas, como la conversión a una moneda común.

CAPITAL

Cuadro Nº 6

Fecha	Británico Teijeiro (1979)	Británico Vázquez Presedo (1978)	Británico Cortés Conde (1963)	Extranjero Vázquez Presedo (1978)	Total CEPAL (1958)
	(millones de libras)	(millones de $ oro)	(millones de $ oro)	(millones de $ oro)	(millones de m$n, a precios de 1950)
1885	54				
1890	180				
1900					39.989
1910		1.475	1.827	2.256	89.969
1920		1.825		3.150	110.022
1934		2.285		4.300	160.521
	(millones de libras)	(millones de libras)	(millones de libras)	(millones de libras)	(millones de libras) (1)
1885	54				
1890	180				
1900					893
1910		288	357	440	2.008
1920					2.456
1934					3.583
	(% PBI)	(% PBI)	(% PBI)	(% PBI)	(% PBI)
1885	61				
1890	162				
1900					519
1910		72	89	110	501
1920					559
1934					537

Nota: (1) Según el tipo de cambio paralelo.

"En 1890 la inversión británica en Argentina era de *180 M.* de libras, *70%* de las cuales ingresó en los 5 años anteriores. Con exportaciones por *20 M.* de libras, y una tasa de interés de *5%* anual, el servicio de la deuda era de *45%* del valor de las exportaciones" (Teijeiro, 1979); "en 1910 el capital extranjero total era de *$oro 2.256 M.*" (Cortés Conde, 1963), equivalentes a *440 M.* de libras y a *110%* del PBI; en 1900 el capital total era de *$mn 40 MM.*, a precios de 1950,

según la CEPAL, equivalentes, a lo sumo, a *2.000 M.* de libras, y a por lo menos *5,2* veces el PBI (135).

¿Qué importancia tuvo Inglaterra dentro de las inversiones extranjeras totales de Argentina? Crucial, aunque difiere según distintos autores: "hacia comienzos de siglo XX, *81%* del capital extranjero era británico" (Cortés Conde, 1963); "en 1913, *59%* de la inversiones extranjeras eran británicas" (Vázquez Presedo, 1978). Francia y Alemania ("desde 1895", Williams, 1922) siguen a Inglaterra en la lista de principales países inversores. "Ya antes de la Primera Guerra Mundial, Estados Unidos invirtió en Argentina [pero muy poco; sólo *1%* de la inversión extranjera total en 1913]; pero luego de dicha guerra se convirtió en el primer inversor. Durante la década de 1920, 3 de cada 4 pesos de inversión extranjera vinieron de Estados Unidos" (Fodor y O'Connell, 1973). "En 1931, *20%* de la inversión extranjera total era de origen norteamericano" (Vázquez Presedo, 1978) (136).

Como en el caso de la mano de obra, también del movimiento internacional de capitales se puede contar una versión macro y otra, complementaria, microeconómica; y así como en el caso de la inmigración de mano de obra ésta última tiene que ver con historias de personas y familias, en la de capital tiene que ver con historias de empresas, algunas de ellas familiares. Guy (1982) describe sintéticamente los emprendimientos llevados a cabo por Bagley, Devoto, Farga, Grimoldi, Mihanovich y Noel (137). "En 1917 Ford instaló en Buenos Aires la primera fábrica latinoamericana de montaje, en 1925 Ge-

---

(135) En 1950 había control de cambios. En el segmento oficial del mercado de cambios, el dólar de exportación (promedio del año) cotizó a *$mn 3,90*, el de importación a *$mn 6,60*, el financiero a *$mn 10,70* y el paralelo a *$mn 16*. A su vez, en dicho año, la libra cotizó a *2,80* por dólar.

En estas condiciones la conversión a moneda extranjera de un dato valuado en pesos es prácticamente imposible. En el cuadro Nº 6 el capital en libras se valuó al tipo de cambio paralelo (una segura sobreestimación del tipo de cambio que hubiera existido bajo liberalización cambiaria); de ahí lo de "a lo sumo" y "por lo menos".

1950 es también un mal año dado el formidable aumento verificado entonces en el precio de los bienes de capital con respecto al del resto de los bienes, un punto enfatizado por Hayn (1962) al analizar la tasa de inversión.

(136) La Primera Guerra Mundial no sólo alteró el origen sino también la cuantía del influjo internacional de capitales. "Más de 12 años han transcurrido desde que la inversión de capitales extranjeros dejó de tener importancia, y con ese hecho ha coincidido la estabilización en la producción nacional y en la inmigración" (Bunge, 1928, pero escrito en 1927).

(137) Tow (1934) testimonia la forma en que se hacían operaciones comerciales en Buenos Aires, en las primeras décadas del siglo XX. El decreto 12.909, del 12 de junio de *1945*, le acordó a Martín Tow licencia para la instalación y funcionamiento de una estación experimental de *televisión*, por *5* años, la cual debía estar en funcionamiento 1 año después de finalizada la Segunda Guerra Mundial, ser de tipo monocroma pero pudiendo cambiarla por la televisión en color (sic), para lo cual debía invertir no menos de $mn 500.000 (equivalentes a $us 125.000), debiendo entregar gratuitamente 55 receptores. "Mi madre contaba que a mi padre lo vinieron a visitar a casa algunos señores, para 'apretarlo', por lo que abandonó el proyecto, devolviéndole el dinero al resto de los socios" (Fernando Víctor Tow). Finalmente, de la mano del Estado, la televisión (blanco y negro) llegó a Argentina a comienzos de la década de 1950, y el paso a la televisión en color ocurrió después del Campeonato Mundial de Fútbol de 1978.

neral Motors, y antes de 1930 también Chrysler" (Brennan, 1992); "durante la década de 1930 hubo inversiones directas en el rubro cubiertas para automotor" (Díaz Alejandro, 1970); "las principales empresas inglesas en la década de 1930 fueron la Compañía Primitiva de Gas, Anglo Argentine Tramways Co. Ltd. de la Ciudad de Buenos Aires, Forestal Land, Timber and Railways Co. Ltd. y la Compañía de Aguas Corrientes de la Provincia de Buenos Aires" (García Heras, 1992) (138). "Con el andar de los años, miles de establecimientos pasaron sin ruido de manos extranjeras a manos argentinas" (Pinedo, 1968).

Por su parte; ¿qué importancia tuvo el capital extranjero dentro del stock de capital total? Del cuadro Nº 7 surge un dato sorprendente, que —insistimos— hay que manejar con mucha cautela (más que una conclusión, es materia prima para mayor investigación): convertido al tipo de cambio paralelo, es decir, subestimado, en 1910 el capital total era *casi 5 veces* el capital extranjero o, lo que es lo mismo, en dicho año la participación del capital extranjero dentro del capital total fue de a lo sumo poco más del 20%. La estimación choca contra la impresión que se tiene de la importancia del capital extranjero dentro del total (139), pero antes de desestimarla debe notarse que de la división de la estimación de capital realizada por la CEPAL y la estimación del PBI realizada por Cortés Conde (1994), surge una relación media capital/producto de 5, valor nada irrazonable (140). Si lo que refleja el cuadro Nº 7 es real, entonces no es que el capital extranjero tuvo poca importancia en nuestro proceso económico, sino que la naturaleza de su importancia fue más cualitativa que cuantitativa.

. . .

El cuadro Nº 7 desagrega por destino el capital extranjero total invertido en nuestro país en 1910.

---

(138) "Para atraer capital extranjero, en 1897 se modificó el criterio para definir cuando una empresa era nacional. La inversión extranjera en firmas argentinas fue estimulada por la ley 4157, de diciembre de 1902, que le permitió a las sociedades anónimas vender acciones en pesos papel y en pesos oro... Los grupos Tornquist, Bunge y Born, y Bemberg, se fundaron en el exterior; luego se reformaron para lucir argentinos" (GUY, 1982).

Cuando ganaban, las empresas extranjeras remesaban dividendos a sus casas matrices. Frente a las críticas PINEDO (1968) sostuvo que "no hay más razón para tomar esas transferencias a capitalistas como una expoliación del país, como considerar que eran una exacción injusta las remesas que hacían los inmigrantes a sus parientes no muy capitalistas residentes en sus tierras de origen".

(139) Imagen congruente con afirmaciones como las siguientes: "si un industrial no tenía bienes inmuebles o no contaba con contactos adecuados con las élites económicas, su posibilidad de atraer inversión privada en gran escala era bastante limitada" (GUY, 1982); "hubo un tiempo en que sólo fuera del país podían las autoridades obtener crédito. Sólo porque contó con la ayuda de capital extranjero fue posible para este país recorrer en un siglo la evolución que no se hubiera podido realizar con sus propios medios en muchísimo más tiempo" (PINEDO, 1968).

(140) "Según su stock de capital total, antes de la Primera Guerra Mundial Argentina estaba *igual* que Japón, *20%* por debajo de España, algo más de la mitad de Italia, levemente por encima de Canadá y algo menos del doble de Australia" (PREBISCH, 1991).

CAPITAL EXTRANJERO INVERTIDO HACIA 1910

Cuadro Nº 7

Rubro	Millones de pesos oro	% sobre el total	% acum. sobre el total
Ferrocarriles	804,4	35,6	35,6
Empréstitos y títulos del gobierno	691,8	30,7	66,3
Compañías comerciales y de créditos	200,0	8,9	75,1
Compañías de tierras e hipotecas	151,0	6,7	81,8
Compañías inmobiliarias	150,0	6,6	88,5
Transporte tranviario	91,6	4,1	92,5
Gas, electricidad, aguas corrientes y servicios sanitarios	58,0	2,6	95,1
Compañías varias	41,7	1,8	96,9
Bancos	37,5	1,7	98,6
Puertos	22,2	1,0	99,6
Frigoríficos	8,4	0,4	100,0
Total	2.256,6	100,0	

Fuente: Cortés Conde (1963).

"En 1875, del total de inversiones británicas, *53%* se destinó a empréstitos y *27%* a ferrocarriles [*80%* en total]" (Vázquez Presedo, 1971); "en 1890, *42%* eran empréstitos y títulos del gobierno, y *34%* ferrocarriles [*76%* en total]" (Teijeiro, 1979); y "en 1910, del total de inversiones extranjeras, *31%* eran empréstitos y *36%* ferrocarriles [66% en total] (Cortés Conde, 1963). De manera que la suma de la participación de los 2 rubros mencionados fue decreciente, pero siempre importante.

¿Hubo preferencias sectoriales, en la inversión extranjera realizada por diferentes países? "Virtualmente todo el capital invertido en ferrocarriles vino de Inglaterra... Desde 1895 Alemania comenzó a competir con Inglaterra en el suministro de capitales. En tranvías, empresas de luz, comercio e industria" (Williams, 1922).

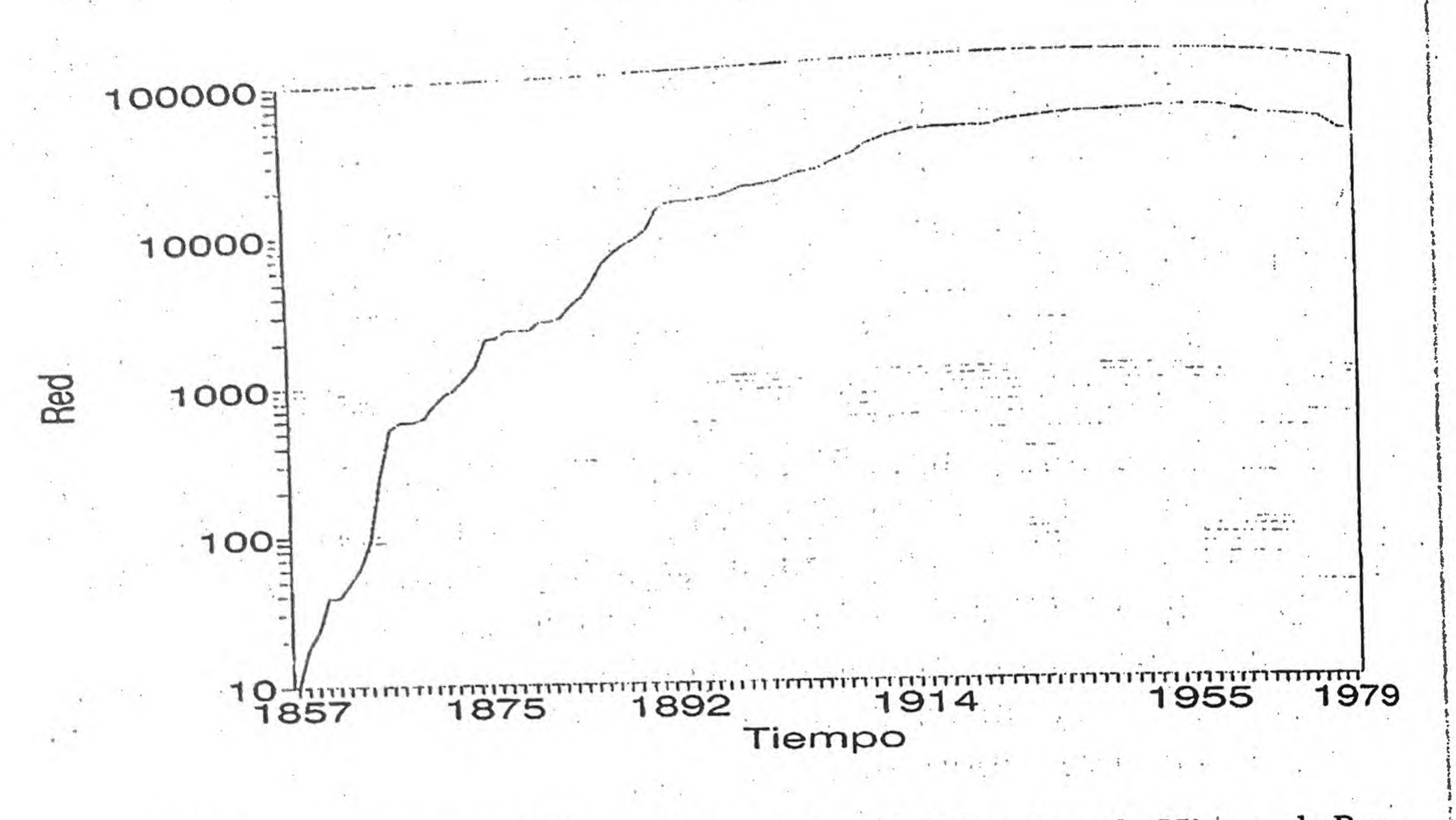
Dada la mencionada concentración sectorial de las inversiones extranjeras, a continuación se le prestará particular atención a los principales destinos (de los empréstitos públicos nos ocuparemos más adelante, cuando se analice la política fiscal).

a. Ferrocarriles. "El ferrocarril llegó a Argentina [en 1854-7] *30 años* después de instalarse en el mundo la primera línea ferroviaria, que en Inglaterra corre entre Stockton y Darlington" (Alemann, 1989). "Sería erróneo considerar a los ferrocarriles como una inversión independiente, pues estaban conectados con grandes propiedades rurales, exportación de productos agrícolas, demanda británica de carnes, demanda británica y europea de cereales e inmigración de mano de obra relativamente barata" (Vázquez Presedo, 1971). "Los ferrocarriles se abastecían en Inglaterra: el del Sud realizaba allí *83%* de sus compras, el Central Córdoba *89%*, el Pacífico *90%*, el Oeste *94%*. La clave era 'usar una sardina para pescar una caballa'... La Marina Mercante británica fue otro eslabón de la cadena" (Skupch, 1971).

Red. Con ayuda de una geografía favorable —largas extensiones, superficie plana; ¿no es el ideal para el ferrocarril? De ahí que "la construcción de ferrocarriles resultaba en Argentina relativamente simple" (Vázquez Presedo, 1971)—, la red ferroviaria creció rápidamente, como ilustra el gráfico Nº 8.

RED FERROVIARIA
(KILÓMETROS)

Gráfico Nº 8



La primera línea, tendida por la Sociedad del Camino de Hierro de Buenos Aires al Oeste, se completó en 1857 sobre un recorrido de *10* kilómetros. Los cuales, sumando las distintas líneas, en 1892 se habían convertido en *13.682* kilómetros (*31%* de la red máxima, de 43.930 kilómetros, alcanzada en 1955), de manera que entre 1857 y 1892 la red creció a un ritmo de *23%* anual. De ahí en más (¿naturalmente?) el crecimiento se desaceleró, siendo de *4%* anual entre 1892 y 1914 (al comenzar la Primera Guerra Mundial la red era de 33.510 kilómetros, equivalentes a *76%* del máximo), y de *1%* anual entre 1914 y 1955. A partir de 1955 la red ferroviaria disminuyó en términos absolutos.

"En 1870 Argentina tenía tantos kilómetros de líneas férreas como Brasil y como Chile, un poco más del doble de México y algo menos de la mitad de Australia. Al comenzar la Primera Guerra Mundial la red existente en nuestro país era tan grande como la de Australia, y superior en *24%* y *34%* a las de México y Brasil respectivamente. Por su parte, la red argentina era en 1880 tan grande como la de Estados Unidos a mediados del siglo XIX, mientras que al comenzar la Primera Guerra Mundial ésta última superaba en más de *10 veces* a la nuestra" (Vázquez Presedo, 1971).

Propiedad. El crecimiento de la red ferroviaria modificó de manera significativa la propiedad de las instalaciones. "El primer ferrocarril fue la consecuencia de una iniciativa privada de ciudadanos del país, encarada a partir

de 1854" (Alemann, 1989); "durante el gobierno de Roca se estimuló la construcción de ferrocarriles. Mientras en 1885, 45% del capital pertenecía a capitales estatales, en 1890 sólo *10%*" (Williams, 1922); "en 1914, *86%* de las vías estaba en manos de particulares, el resto en manos del Estado" (Skupch, 1971).

Dentro de la inversión privada en ferrocarriles Vázquez Presedo (1971) enfatiza la decisiva participación inglesa, seguida por la francesa y la belga. La mencionada participación inglesa se concentraba en "4 grandes empresas ferroviarias" (Skupch, 1971). "Los directorios [de las distintas empresas inglesas] estaban 'entrelazados como hermanos siameses'. Instalados en Londres, discutían problemas comunes, formulaban decisiones comunes en materia salarial, división de territorios y relaciones con el Gobierno... La administración de casi todo el sistema ferroviario era inglesa, así como los jefes de estación, maquinistas, empleados y casi el total de los materiales importados... Algunos argentinos hallaron su oportunidad actuando como testaferros; este empleo figuró en la carrera de muchos argentinos de figuración política" (Vázquez Presedo, 1971).

Legislación. "El gobierno no fue ajeno a la importancia de los ferrocarriles, [sino que] le proporcionó amistoso aliento a las empresas", apunta Vázquez Presedo (1971), quien reproduce la porción central del acuerdo celebrado entre el Gobierno y la sociedad encargada de instalar el Ferrocarril Central Argentino, "típico de los firmados por una serie de compañías británicas". Entre otras cosas dicho acuerdo estipuló la cesión gratuita de tierras adyacentes a las vías, la importación de insumos libre de derechos, y la garantía de rendimiento mínimo. "Las garantías eran típicas de la época: muchos incentivos extendieron a nuestro país modalidades y costumbres ya aplicados en otras partes del mundo, y con las cuales era necesario competir si se deseaba atraer parte de los fondos disponibles" (Zalduendo, 1980).

"Entre 1887 y 1889 se desató una verdadera 'ferromanía' (141). Durante ese trieño se otorgaron *67* concesiones nacionales, *24* de las cuales tenían garantía de rendimiento mínimo de *5%* del capital (fijado en *7%* antes de 1880) (142).

¿Cuán operativa habrá resultado la garantía de rentabilidad mínima? La rentabilidad promedio del sistema ferroviario puede ayudar a contestar este interrogante (143). Desde el punto de vista de este indicador el mejor período

---

(141) "La 'manía' ferroviaria de la época victoriana nos dejó un temprano e importante ejemplo en la larga serie de proyectos malogrados del Ferrocarril Panamericano" (VÁZQUEZ PRESEDO, 1971).

(142) "En 1890 la inversión inglesa en ferrocarriles sumaba *62 M.* de libras, de los cuales *16 M.* estaban en ferrocarriles garantidos" (TEIJEIRO, 1979).

(143) Cabe suponer que la rentabilidad garantizada operó en cada línea y no en el promedio. "La garantía generó subsidios que a veces implicaron tendidos de dudosa rentabilidad. Las concesiones más 'truchas' [nomenclatura de JCdeP], finalmente, no se llevaron a cabo, pero algunos tendidos se hicieron al sólo efecto de cobrar la garantía" (WILLIAMS, 1922).

va de 1863 a 1888, durante el cual las compañías obtuvieron un rendimiento promedio de *5,1%* anual (durante 1 sólo año —1884— dicha rentabilidad superó *7%*, ubicándose en *7,3%*). La rentabilidad cayó de manera abrupta entre 1889 y 1895, volviendo a aumentar hasta 1905, en que llegó a 5,1%, disminuyendo nuevamente de ahí en más.

Quizás debido a la concentración sectorial de las inversiones, probablemente debido a la época, el gobierno no dictó una "ley de inversiones extranjeras" sino disposiciones específicas. La ley 531, del 9 de setiembre de 1872, reglamentó el funcionamiento de los *ferrocarriles nacionales,* entendiendo por tales los que se construyesen en territorios nacionales, los que se construyesen por cuenta y con el aporte del Tesoro Nacional, los que tuvieran garantido un interés mínimo, o recibieran una prima cualquiera, por parte del gobierno Nacional, y aquellos cuya construcción y explotación fuese autorizada por ley especial del Congreso. La ley dispuso que la importación de todos los materiales estaría libre de derechos, que todo convoy ordinario de pasajeros debía llevar carruajes de primera y segunda clase, que las locomotoras se pondrían siempre a la cabeza del tren (sic), que el maquinista debería tocar el pito al moverse el tren y al aproximarse a las estaciones, pasos a nivel, grandes desmontes y demás parajes que pudieran ofrecer peligros (sic), que los trenes de pasajeros no podrían marchar a más de 60 kilómetros por hora, y que los ferrocarriles debían transportar gratuitamente la correspondencia que gire por los correos; la ley 2274, del 14 de julio de 1888, creó la *Dirección de ferrocarriles nacionales,* para entender en todo lo referente a los ferrocarriles de propiedad de la Nación, y tener a su cargo la inspección de los que se construyeran y explotaran con la garantía del Estado; proponer al Poder Ejecutivo la construcción de nuevas vías férreas, ramales y estaciones donde se creyera que los exigiese el mejor servicio de los ferrocarriles y las necesidades de la industria, etc.; y la ley 2873, del 18 de noviembre de 1891, "para proteger los intereses del público viajero" (Vázquez Presedo, 1971), actualizó la legislación en materia de régimen de ferrocarriles nacionales (la ley 6320, del 5 de agosto de 1909, modificó la ley 2873).

La ley 5315, del 30 de setiembre de 1907, denominada Ley Mitre (por *Emilio* Mitre. Zalduendo, 1980), se ocupó de las *concesiones ferroviarias* que se acordarían en adelante, disponiendo que dentro de los 6 meses de promulgación de la ley, el concesionario debía firmar un contrato, fijando los plazos en los cuales debía presentar los estudios, dar principio y término a las obras, etc.; que durante 40 años a partir del 1 de enero de 1907, los materiales y artículos de construcción y explotación que se introdujeran al país, estarían libres de derecho de aduana; que durante el mismo período las empresas pagarían, cualquiera fuera la fecha de su concesión, una contribución única de *3%* del producido líquido de sus líneas, quedando exoneradas durante el mismo tiempo de todo otro impuesto nacional, provincial o municipal; y que las empresas existentes podrían, dentro de un plazo de 6 meses, acogerse al pago de la contribución única. "Aunque la ley 5315 era de acogimiento voluntario, todos los ferrocarriles la aceptaron" (Ramos Mexía, 1936). "Se ha llegado a considerar fracasada la Ley Mitre, que ampara, sabiamente, los intereses del productor argentino y que junto con la ley de conversión forman las 2 colum-

nas más sólidas de la estabilidad económica del trabajo y del comercio argentinos... Constituye uno de los éxitos más grandes alcanzados por la legislación económica argentina" (Bunge, 1928) (144). La ley 6757, del 30 de setiembre de 1909, creó la *Administración general de los ferrocarriles del Estado;* y la ley 11.106, del 30 de setiembre de 1920, dispuso que el Poder Ejecutivo procedería a negociar las bases y condiciones de la formación de una compañía de ferrocarriles de trocha de 1 metro, que se denominaría *'Compañía de ferrocarriles nacionales'.*

La ley 368, del 3 de junio de 1870, *eximió de derechos* la importación de materiales destinados a la instalación de ferrocarriles; la ley 1240, del 12 de octubre de 1882, autorizó al Poder Ejecutivo a *expropiar* terrenos, que se declararían de utilidad pública, a efectos de la construcción de los ferrocarriles nacionales (para fábrica de ladrillos, *20* hectáreas; para extracción de arena y hornos de cal, *2* hectáreas; para corte de material a mano, *9* hectáreas; para estaciones principales, *25* hectáreas; para la vía permanente, *50* metros a cada lado donde la altura de los terraplenes lo exigiera; para las vías auxiliares, *5* metros por costado); y la ley 1692, del 26 de setiembre de 1885, dispuso que en todos los ferrocarriles y telégrafos, debían emplearse *durmientes* y postes de madera dura del país, siempre que su costo no excediera el de iguales materiales al de hierro.

La ley 2265, del 28 de junio de 1888, aprobó el decreto del Poder Ejecutivo, del 29 de febrero de dicho año, que estableció la forma en que debía pagarse la garantía acordada a los ferrocarriles; la ley 2379, del 16 de octubre, *suspendió* el pago de la garantía, a toda empresa de ferrocarriles que la tuviera, autorizando al Poder Ejecutivo para invertir el valor de la garantía devengada y retenida, en la adquisición del tren rodante necesario para colocar la línea respectiva en las condiciones de la ley; la ley 2835, del 3 de octubre de 1891, derogó la ley 2265, de 1888, disponiendo que las garantías acordadas a las empresas concesionarias de ferrocarriles, serían liquidadas y pagadas como lo establece la ley de su concesión; y la ley 3896, del 9 de enero de 1900, autorizó al Poder Ejecutivo a invertir el producto de la explotación de los ferrocarriles de propiedad de la Nación, en los gastos de la misma explotación y en la conservación y renovación de las vías permanentes y el material rodante.

---

(144) "El tratamiento preferencial para la importación por parte de las compañías ferroviarias fue reafirmado por la Ley Mitre" (DÍAZ ALEJANDRO, 1967). "La ley 5315 puso la construcción de caminos prácticamente en manos de los ferrocarriles" (SKUPCH, 1971).

"YRIGOYEN disolvió la comisión creada por la ley 5315. El manejo del Fondo pasó a ser administrado por un ministerio, duplicando desde el primer día el personal de servicio de esa repartición. En algún momento la contribución no alcanzó ni para pagar los sueldos, cuando entre 1908 y 1917 los gastos nunca habían pasado de 17% de la recaudación" (RAMOS MEXÍA, 1936).

Quienes creen que las prebendas son un invento reciente se desilusionaran al leer lo siguiente: "1906 fue el primer año en el cual los miembros del Congreso gozaron del privilegio del pasaje en todos los ferrocarriles. El inventor de esta franquicia fue el Presidente de la Cámara, BENITO VILLANUEVA, que la exigió de las compañías en forma que éstas no creyeron o no pudieron resistir, estando todas pendientes de concesiones no acordadas aún. En los Estados Unidos esta prebenda está prohibida por ley. Afectó el quórum de la Cámara-¡sic!" (RAMOS MEXÍA, 1936).

La ley 4064, se refiere a la construcción del Ferrocarril Argentino del Norte, del Ferrocarril Central Norte, así como el estudio de otras líneas (la ley 4872, del 30 de setiembre de 1905, amplió la ley 4064).

Fletes. "En 1913 los gastos de acarreo eran enormes, debido a los malos caminos. Del total de gastos en transporte, durante el mencionado año el 45% corresponde a ferrocarriles, *29%* a barcos y *26%* a acarreo; a pesar de que la distancia promedio de acarreo era la *vigésima* parte de la cubierta por el ferrocarril" (Bunge, 1928) (145). "El del transporte era el más importante obstáculo que tenían por delante las colonias agrícolas... En Buenos Aires las empresas de tranvías necesitaban maíz para alimentar a 7.000 caballos, pero los fletes eran tan altos que en el campo convenía utilizar las espigas como combustible" (Vázquez Presedo, 1971).

No sorprendentemente, "los ferrocarriles se oponían a la construcción de carreteras, excepto con fines de enlace ferroviario" (Vázquez Presedo, 1971); "las carretas, chatas, carros, galeras y diligencias, eran complementarios de los ferrocarriles" (Zalduendo, 1980); "*3%* que las empresas de ferrocarriles aportaban al fondo de caminos se utilizaba para mejorar los caminos que conducían a... las estaciones" (Skupch, 1971).

En estas condiciones, el flete ferroviario tuvo implicancias significativas, por ejemplo, sobre la localización de la actividad económica, cuando no sobre su existencia o inexistencia dentro del país. Bunge (1928) recomendó aplicar una "política ferroviaria de compensación", basada en el hecho de que "el flete ferroviario, como los derechos aduaneros, es instrumento de orden económico". En sus palabras: "si el flete para la piedra fuera igual al que se aplica a los tejidos o a los relojes, no sería razonable: a esto obedece el principio de lo que se llama 'clasificador'... No conviene que las tarifas sean iguales ni absolutamente proporcionales al peso y al recorrido".

Contra este criterio está el de basar la tarifa ferroviaria en los costos marginales, de fuertes consecuencias dado que "al comienzo el tráfico corría en un sólo sentido" (Vázquez Presedo, 1971), y que encima tenía "fuerte estacionalidad" (Zalduendo, 1980) (146). No hay que apelar a explicaciones conspirativas para analizar por qué el ferrocarril cobraba "monedas" para transportar productos desde Buenos Aires al interior, poniendo en jaque las actividades radicadas allí.

Impactos global y regional. La dimensión del ferrocarril con respecto al conjunto de la economía la ilustra el hecho de que "durante la década de 1920, los ingresos de los ferrocarriles equivalieron a *94%* de las recaudaciones fiscales nacionales" (Skupch, 1971). "Hay una estrecha y constante correlación

---

(145) No sólo en nuestro país; "los gastos de acarreo a la estación eran menores en Argentina que en los Estados Unidos" (VÁZQUEZ PRESEDO, 1971).

(146) "Por insuficiencia de material rodante, en años de buenas cosechas a veces los granos esperaban *un año entero* antes de llegar al puerto" (VÁZQUEZ PRESEDO, 1971).

entre importación de capitales, construcción de ferrocarriles, producción, comercio interior y exterior y recursos fiscales" (Bunge, 1928); "los ferrocarriles tuvieron una activa participación en la estructuración de un mercado que correspondiera a un Estado Nacional. Más que el ejército de línea, fueron las locomotoras que cruzaron el desierto las que terminaron con los últimos caudillos y las barreras provinciales" (Cortés Conde, 1963); "sin el ferrocarril el desarrollo agrícola hubiera sido inimaginable" (Vázquez Presedo, 1971); "dondequiera las vías del ferrocarril penetraban en las praderas, aparecían aldeas a intervalos de 15 a 30 kilómetros. El desarrollo de la tierra, como el de las poblaciones, estuvo vinculado a los ferrocarriles" (Scobie, 1968).

El ferrocarril impactó fuertemente a la economía argentina, pero no de manera uniforme; tanto que más de uno afirma que en rigor lo que el ferrocarril hizo fue *deformar* geográficamente la economía argentina. "La red ferroviaria se inició desde Buenos Aires en 1857, desde Rosario en 1863 y desde Concordia en 1874" (Zalduendo, 1980), y cualquier mapa de dicha red luce como un "embudo" con su parte ancha en el Oeste, que desemboca en los puertos, principalmente el de Buenos Aires. Por su parte, "con el ferrocarril a Tucumán ganaron Córdoba y Tucumán, y perdieron Santiago del Estero y las provincias mesopotámicas" (Cortés Conde, 1989). "Se deseaba que el ferrocarril llegase hasta la frontera norte, con la finalidad de que el sur de Bolivia dependiese del mercado argentino, y la frontera oeste, estrechando relaciones con Chile" (Cuccorese y otros, 1966) (147).

Estatización. Como se verá en detalle en el próximo capítulo de esta obra, los ferrocarriles privados fueron estatizados poco después de finalizar la Segunda Guerra Mundial. Pero las propuestas en favor de la estatización comenzaron mucho antes (ejemplo: "*La Nación* emprendió una intensa campaña en favor de la nacionalización de los servicios públicos... en 1906". Zimmermann, 1995); "en 1936 el general Raúl Molina, jefe del Estado Mayor General del Ejército, propuso la nacionalización de los servicios públicos, 'lo que permitiría que las inmensas ganancias que ellos producen queden en beneficio del propio pueblo argentino'" (Potash, 1971) (148); "el Plan Pinedo

---

(147) Lo cual tuvo implicancias no sólo económicas sino también políticas. "Argentina tiene propensión federalista, pero configuración geográfica totalmente unitaria. No puede ser federalista un país que tiene una sola salida al exterior. Estados Unidos es un caso muy diferente" (Botana y Luna, 1995).

(148) La de los militares (más específicamente, el Ejército) y el nacionalismo en general, y particularmente el económico, es una cuestión relevante, que aquí apenas será mencionada. "En nuestro país la suerte del nacionalismo siempre ha estado ligada al Ejército" (Hardoy, 1993).

"El [entonces coronel, luego] general Enrique Mosconi, primer director de YPF (1922-1930), tenía simpatía por la industrialización y el incipiente nacionalismo económico... Desde el punto de vista de la motivación económica no se delinea una diferencia clara entre Yrigoyen y Uriburu. Mosconi renunció, pero no está claro que por discrepancias de política, y Manuel Nicolás Savio representó un papel destacado en el grupo de Uriburu (Savio fue el primer director de la Escuela Superior Técnica, creada por Uriburu)... El mayor Ricardo Maraimbo, ingeniero militar, propugnaba la nacionalización de las inversiones extranjeras y la autarquía industrial... La Dirección General de Fabricaciones Militares fue creada en octubre de 1941, cuando Castillo ya era presidente interino, pero la iniciativa pertenece a Ortiz" (Potash, 1971).

[de 1940] enunció una probable nacionalización de los ferrocarriles británicos (¿con un crédito de los Estados Unidos?), para lo cual el mismo ministro había elaborado unos años antes, a pedido de las compañías ferroviarias, un proyecto de nacionalización cuyas modalidades favorecían a los intereses británicos" (Rapoport, 1976) (149).

La década de 1930 fue de particular tensión entre el Gobierno y las empresas ferroviarias inglesas. "En 1930, *62%* de la inversión extranjera de origen inglés estaba en empresas ferroviarias. En dicho año comenzaron para las empresas crecientes problemas hasta ese entonces desconocidos para ellas... La crisis económica las impactó fuertemente, por caída de tráfico y no poder bajar costos echando gente... Las empresas ferroviarias resultaron rehenes económicos del gobierno argentino... La política cambiaria era importante para las compañías ferroviarias, por sus fuertes pagos al exterior... Cuando el 10 de octubre de 1931 se estableció el control de cambios, el orden de preferencia en el uso de divisas privilegió a los tenedores de títulos por sobre las empresas de ferrocarriles... A comienzos de 1933, *53%* de los fondos británicos bloqueados en Buenos Aires pertenecía a empresas ferroviarias... durante la negociación del tratado Roca-Runciman [1933] las empresas ferroviarias no eran prioritarias para ninguna de las partes" (García Heras, 1990).

b. Puertos. "La Argentina del siglo XIX no era un país atlántico como Chile, era un país mediterráneo volcado hacia el litoral fluvial, especialmente al río Paraná y el estuario del Río de la Plata. En Argentina no existen ríos navegables fuera del Paraná y la zona poblada no se ubicaba sobre el Atlántico" (Cortés Conde en Montserrat, 1992). No obstante lo cual "en los Estados Unidos los canales tenían cierta lógica, pero en Argentina no" (Vázquez Presedo, 1971).

Como en la segunda mitad del siglo XIX resultaba imposible implementar un modelo de economía abierta sin puertos, lo que no existía naturalmente hubo que fabricarlo (los barcos "estaban", sólo que no tenían donde atracar).

Tornquist (1919) consigna el número de barcos y el volumen de carga transportado a través de los puertos argentinos. En 1880 ingresaron 4.835 barcos a los puertos argentinos (equivalente a *13* por día), 2.201 de los cuales (6 por día) lo hizo al puerto de Buenos Aires; en tanto que en 1913 ingresaron 21.111 barcos a los puertos argentinos (*58* por día), 10.140 de los cuales (28 por día) lo hizo al de Buenos Aires. El aumento no fue uniforme, ya que entre 1885 y 1905 —con pocas oscilaciones— el número de barcos se mantuvo constante en aproximadamente 12.000 barcos por año, equivalentes a

(149) Implícito en todas estas propuestas estatizantes, está el mantenimiento de la eficiencia operativa de los servicios. Ninguno de los estatizomaníacos pudo prever que, debido a la pérdida de eficiencia operativa, no sólo el Estado no pudo extraer recursos de las empresas estatizadas, para distribuirlos entre la población, sino que tuvo que quitárselos a ésta para hacer funcionar a aquéllas.

33 por día. Si al número de barcos, que se multiplicó por algo más de 4, se le agrega el tonelaje promedio de cada barco, que aumentó en algo más del *triple*, se obtiene que entre 1880 y 1913 el volumen transportado se multiplicó por *14*, lo cual implica un aumento de *8,4%* anual.

La importancia del puerto de Buenos Aires fue diferente en las operaciones de importación y exportación. "Entre 1877 y la Primera Guerra Mundial, alrededor de *80%* del total importado ingreso al país por el puerto de Buenos Aires; durante el mismo período, la proporción del total exportado que salió por el puerto de Buenos Aires cayó de *70%* a *40%*, como consecuencia del crecimiento y surgimiento, respectivamente, de los puertos de Rosario y Bahía Blanca... Los importadores de Argentina eran los importadores de Buenos Aires... A pesar de los problemas naturales —todo lo que luego constituyó el puerto más importante de la América Latina, fue obra del hombre—, Buenos Aires era depósito, intermediario y centro distribuidor de toda la República" (Vázquez Presedo, 1971).

"El problema portuario resultó de muy difícil solución. En 1880 la Nación se hizo cargo de las obras del Riachuelo... En 1883 se negoció un empréstito denominado *Obras de salubridad y obligaciones del Riachuelo*, negociación difícil por la posibilidad de conflicto bélico entre Inglaterra y Rusia, y en Argentina por la acentuación de la crisis monetaria" (Cuccoresse y otros, 1966).

"En 1882 comenzó, y en 1897 finalizó, la construcción de lo que hoy se conoce como 'Puerto [Eduardo] Madero' (150). A partir de lo cual el puerto del Riachuelo de los días coloniales fue reconstruido en 1887 y se lo utilizó siempre para embarcaciones relativamente menores. El 'Puerto de la Capital' quedó entonces con 4 diques en 2 dársenas, Norte y Sur, más el 'Dock Sur', sobre la boca del Riachuelo" (Vázquez Presedo, 1971) (151).

"El formidable aumento de las exportaciones fue posible por la abrupta disminución de los fletes marítimos que tuvo lugar durante la segunda mitad del siglo XIX" (Díaz Alejandro, 1980). No obstante lo cual "la poderosa Conferencia de Fletes tenía el control de las bodegas" (Vázquez Presedo, 1974). "Durante la Primera Guerra Mundial los fletes aumentaron entre *200%* y *300%*"

---

(150) La ley 1257, del 23 de octubre de 1882, autorizó al Poder Ejecutivo para contratar a MADERO, la construcción de diques y almacenes de depósitos para la importación de mercaderías; y la ley 4051, del 30 de diciembre de 1901, dispuso el ensanche del referido puerto.

"En la época de ROCA, los pasajeros que salieron de Buenos Aires para Europa en carreta, a su vuelta pasaron cómodamente del transatlántico al muelle, lo que no ocurría en Boulogne ni en El Havre" (PINEDO, 1968).

(151) "Cuando se diseñó el Puerto Madero, el ingeniero LUIS A. HUERGO anunció proféticamente que con el dispositivo adoptado sólo sería utilizable plenamente el costado Oeste de los diques, quedando los muelles del costado Este limitados a servicios subalternos. La razón, tan sencilla como indiscutible, tenía que ver con el acceso. El Puerto Madero resultó un medio puerto", acota RAMOS MEXÍA (1936), recordando que cuando en 1909 hubo necesidad de ampliar el puerto de Buenos Aires, alguien propuso *duplicar* Puerto Madero, con el mismo diseño (sic). Finalmente se construyó el Puerto Nuevo, con dársenas no paralelas a la costa.

(Vázquez Presedo, 1978), lo cual más que compensó la reducción de la protección arancelaria *ad valorem*, "porque al existir derechos de importación específicos, como proporción del precio, la protección disminuyó al aumentar aquél" (Díaz Alejandro, 1967). De hecho las importaciones disminuyeron durante el conflicto.

¿Cómo compitió Argentina con los otros países elaboradores de productos primarios, desde el punto de vista de los fletes marítimos? "A comienzos del siglo XX el flete de Buenos Aires a Londres costaba 1/3 menos que desde Australia, pero más del doble que desde la costa oeste de los Estados Unidos o el Mar Báltico" (Vázquez Presedo, 1971).

c. Caminos. "Los caminos no los trazó nadie; los hicieron las galeras, al pasar" (Ramos Mexía, 1936). "En 1929 la red nacional contaba con sólo *2.000* kilómetros de calzada pavimentada y mejorada, y 20.000 de calzada abovedada y mejorada. La falta de caminos limitaba la demanda de automóviles norteamericanos" (Skupch, 1971).

La ley 11.658, del 30 de setiembre de 1932, dispuso que la Dirección General de Vialidad constituyera la *Dirección Nacional de Vialidad* (DNV); creó un sistema troncal de caminos nacionales, y un *Fondo nacional de vialidad,* financiado principalmente con un impuesto adicional, durante 15 años, de *$mn 0,05* al litro de nafta (equivalente a *25%* del precio de venta); y la ley 12.624, del 14 de agosto de 1940, modificó la ley 11.658, elevando a $mn 0,06 el impuesto por litro de nafta (o cualquier otro combustible que no fuera nafta), y gravando con *$mn 0,10* el litro de los aceites lubricantes.

"La sanción de la ley 11.658 dió fin a un período de escasa y atomizada intervención estatal en la materia, signada por la existencia de organismos públicos de reducido nivel de control y regulación, y con una baja capacidad para generar políticas viales para ámbitos geográficos nacionales" (Rima, Sánchez y Yánez, 1997). "Justiniano Allende Posse fue director de la DNV, durante la época en que se hicieron casi todos los caminos" (Pinedo, 1992) (152). "Se gravó la nafta para financiar la construcción de caminos. En 6 años se agregaron *30.000* kilómetros a los *22.000* existentes" (Potash, 1971). "El camión efectuó el 'descreme' del tráfico ferroviario, obligando a reducir el flete medio de cargas del ferrocarril en *20%* entre 1929 y 1940" (Skupch, 1971).

d. Tranvías, subtes y teléfonos. "En 1868 Federico Lacroze obtuvo la primera concesión para instalar una línea de tranvías" (Vázquez Presedo, 1971) (153). Tirados por caballos, lógicamente. "En 1890 la red [en Buenos Aires] era de *255* kms. En 1896 comenzó la introducción del tranvía eléctrico.

---

(152) ALLENDE POSSE había nacido en 1886, de manera que tenía 48 años cuando comenzó a dirigir la DNV. Lo conocí en 1968, en FIEL. Si a los *82* años tenía la energía personal de la que soy testigo, ¡me imagino lo que este hombre habrá sido a comienzos de la década de 1930!

(153) La ley 315, del 22 de agosto de 1869, eximió de derechos la importación de materiales destinados a la instalación de "tramways" (sic).

La sustitución fue rápida: mientras en 1900, *81%* de los pasajeros viajó en tranvía a caballo, en 1905 la proporción bajó a *32%* y para 1910 prácticamente había desaparecido" (Zalduendo, 1980). La comodidad generó "un fuerte aumento del número de pasajeros" (Vázquez Presedo, 1971). "El transporte eficiente y barato (154) hizo posible la expansión geográfica de la ciudad" (Zimmermann, 1995).

"La principal empresa de tranvías era la *Anglo Argentine Tramways*, que desde 1907 perteneció a SOFINA, un holding transnacional con sede central en Bélgica, que entró en conflicto con el gobierno británico porque la empresa no era sólo inglesa (en 1918 sus directores alemanes fueron removidos)... A partir de 1925 el ómnibus, y más tarde el colectivo, comenzaron a competir con el tranvía (155), como consecuencia de lo cual la participación de la Anglo en el tráfico bajó de *78%* en 1918 a *48%* en 1930. Desde 1918 el Concejo Deliberante se opuso a la Anglo. Consiguientemente, hasta 1931 no reguló a los ómnibus y a los colectivos, al tiempo que derogó la concesión de subtes no cumplida por la Anglo, y se la otorgó a la Compañía Hispano Argentina de Obras Públicas y Finanzas (CHADOPYF) de Madrid" (156) (García Heras, 1992). La ley 2657, del 22 de octubre de 1889, autorizó la construcción y explotación de un ferrocarril metropolitano *subterráneo.*

"La ley 12.311 [del 30 de setiembre de 1936] creó la Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires. Allende Posse, un decidido partidario del transporte automotor y el desarrollo vial, presidió la decisiva Comisión de Control (su postura no era aislada: otros conservadores nacionalistas influyentes en el gobierno de Castillo estaban de acuerdo con él)... Hacia 1943 la Corporación captaba casi *93%* del tráfico total" (García Heras, 1992). "Aún no se ha relatado la historia de la Corporación de Transportes" (Potash, 1971).

Teléfonos. "La primera compañía que prestó el servicio, la *Pan Teléfono Co,* se estableció en 1881... Al comienzo de la Primera Guerra Mundial, Argentina tenía *75.000* teléfonos operando, casi tantos como Brasil y México juntos"

---

(154) "Hace 30 años que el tranvía vale *$mn 0,10*", escribió Bunge en 1927, "a pesar de que en ese tiempo todos los precios, todos los sueldos y todos los salarios se han duplicado" (Bunge, 1928). "La Primera Guerra Mundial fue un gran golpe para el tranvía, porque la escasez de combustibles aumentó el precio de la energía, que no pudo ser trasladado a la tarifa" (García Heras 1992).

(155) "Decir que el colectivo es un invento argentino, es un invento argentino", afirmó Carlos Achaval, coleccionista de colectivos antiguos, aclarando que "el taxi colectivo se conoció aquí en 1928, pero existía en los Estados Unidos desde 1914" (*La Nación*, 30 de enero de 1996).

(156) "Luego del golpe del 4 de junio de 1943, la Anglo fue arrastrada por un torbellino de crecientes problemas técnicos y financieros, y un incontenible nacionalismo económico. Los ingleses siguieron ambiguos, por no saber quién era finalmente el dueño... Entre 1930 y 1943 las relaciones entre el Gobierno y la Anglo, además de estar influenciadas por escándalos con las investigaciones de las carnes, la renovación de la concesión de la Compañía Argentina de Electricidad, etc., fueron impactadas por la popularidad del colectivo y el resquemor frente a las empresas extranjeras por parte del conservadorismo argentino" (García Heras, 1992).

(Vázquez Presedo, 1971) (157), aunque "menos de *1%* de los instalados en los Estados Unidos... *81%* del total de aparatos instalados en nuestro país, estaba ubicado en Capital Federal y Provincia de Buenos Aires" (Tornquist, 1919).

e. Otros. "La propiedad raíz siguió casi toda en manos de argentinos. Contrasta esta situación con las actividades vinculadas al desarrollo comercial e industrial: los empresarios del comercio y la industria, los obreros industriales, eran en su mayoría extranjeros, y en una proporción superior al nivel medio existente en la totalidad de la población activa" (Germani, 1965).

4.2. Políticas

Esta larga sección del capítulo, dedicada a describir la estrategia económica implementada entre la mitad del siglo XIX y la Segunda Guerra Mundial, se divide en 2 partes: la que acaba de finalizar, dedicada a la evolución de las principales dotaciones factoriales (tierra, mano de obra y capital), y la presente, dedicada a la política económica que se implementó.

Ocurre que, dentro de cierto contexto político y económico internacional, y político interno, la producción que generen determinadas cantidades y calidades de dotaciones factoriales, no es independiente de la política económica vigente, tanto en el sentido positivo del aliento o la "mera" remoción de obstáculos, como en el negativo de la traba, a la acción individual.

Sobre este último aspecto cabe consignar los siguientes importantes testimonios. "Una comisión de comerciantes de cereales, aburridos de las demoras oficiales, se dedicó a buscar una solución científica para combatir las invasiones de la langosta" (Scobie, 1968). "En estos últimos 18 años la maquinaria administrativa nacional, provincial y municipal se ha complicado de tal manera para con la producción, la industria y el comercio, y se entromete con el trabajo nacional con tales ímpetus, que ha acabado por representar una traba y una amenaza constantes para cuanto esfuerzo individual se produce [escrito en 1927]... Cuando la legislatura ha despertado, en los últimos años, ha sido generalmente para dictar leyes que entorpecen la eficiencia de la producción y encarecen la vida del trabajador" (Bunge, 1928). [En La Pampa] "vivíamos en una localidad que carecía de teléfono y energía eléctrica, y el único medio de comunicación era el telégrafo de la estación, cuyo horario de sólo 8 horas impedía su uso en horas que no fueran las que con comodidad de pashá establecía y disponía el Jefe de la Estación. Para salvar esa tremenda falencia resolvimos construir una línea privada (de *120* kilómetros), al margen de las disposiciones, que no la permitían. Después de 10 años de existencia, la línea —que pusimos a disposición del público, de manera gratuita— fue 'descubierta' por las autoridades, quienes dispusieron el desmantelamiento en el plazo improrrogable de 8 días. Tuve que hablar con el Gobernador, para que parara esa 'burrada'" (Werthein, 1991).

---

(157) "En la primera década del siglo XX los teléfonos fueron otra manifestación típica de 'desarrollo', y también en eso la posición de Argentina fue muy temprano destacada" (PINEDO, 1971).

Por la importancia que tuvieron durante el período en consideración, el análisis que sigue distingue entre la política fiscal, la monetaria y la de apertura de la economía (recuérdese que esta desagregación se efectúa con el único propósito de recrear más claramente, en la mente del lector, qué fue lo que ocurrió, pero que desde el punto de vista decisorio la política económica es indivisible). La política fiscal se presenta antes que la monetaria, para averiguar hasta qué punto durante el período la primera fue independiente o esclava de la segunda.

Así como la evolución de las dotaciones factoriales se explica principalmente por razones "estructurales", la de las políticas tiene un contenido "coyuntural" imposible de ignorar. Para una mejor comprensión de lo que sigue cabe volver a mencionar las principales crisis verificadas durante el período (los años indican el momento en que comenzó cada una de ellas): 1873, 1890, 1914 y 1930 (la primera, tercera y cuarta crisis fueron importadas, la segunda fue generada localmente).

4.2.1. Política fiscal

¿Cuánto y en qué gastaron los gobiernos nacional y provinciales entre mediados del siglo XIX y la Segunda Guerra Mundial?; ¿qué tipo de impuestos cobraron?; ¿cómo financiaron los déficits, cuándo los hubieron?

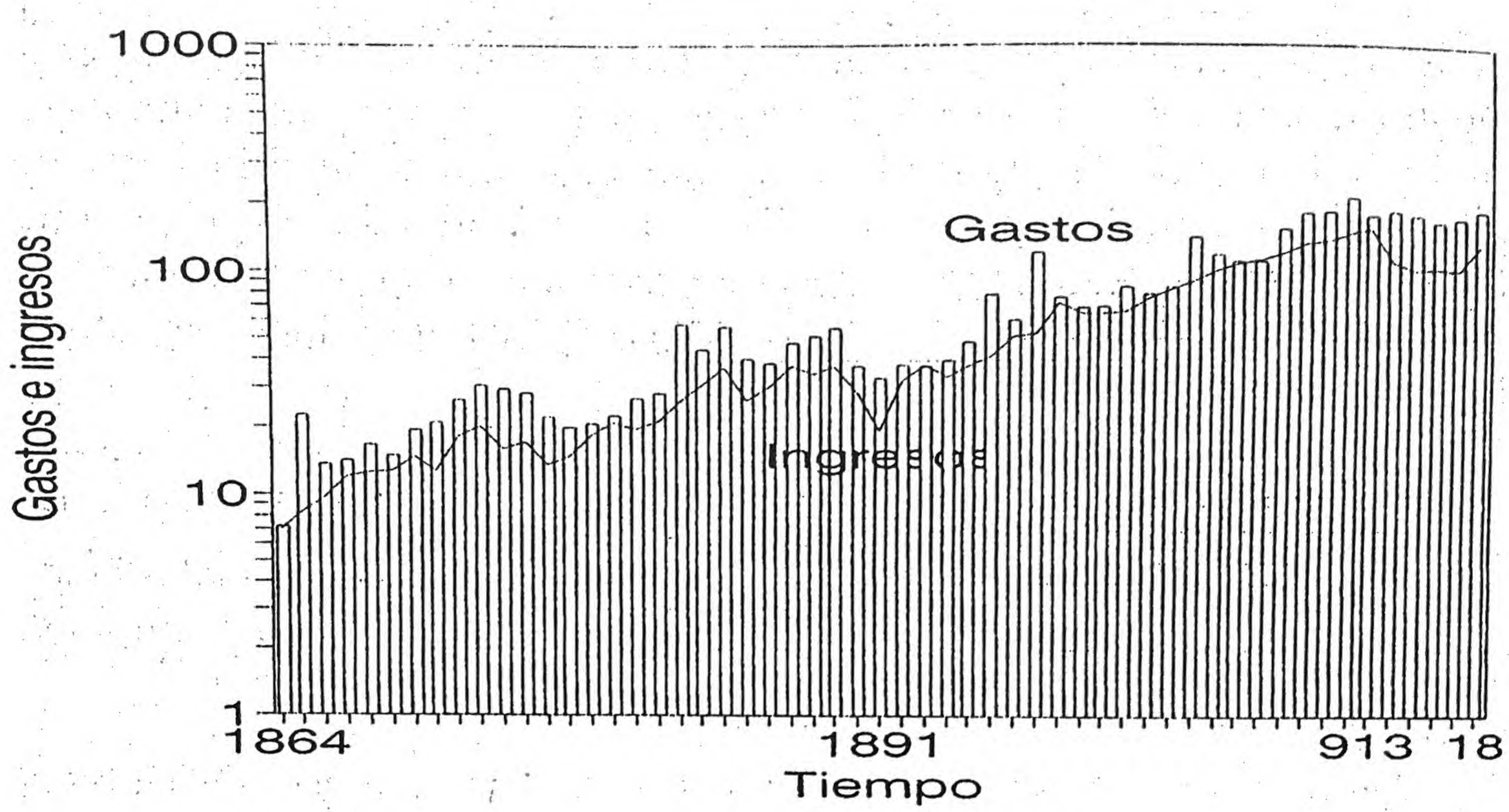
El gráfico Nº 9 muestra la evolución de los gastos e ingresos del Gobierno Nacional, en pesos oro, entre 1864 y la finalización de la Primera Guerra Mundial. De la figura surge que tanto los referidos gastos como los ingresos crecieron a ritmo prácticamente constante hasta el comienzo de la Primera Guerra Mundial (*6,8%* anual los gastos, *6,5%* los ingresos), divergiendo durante la referida contienda (los gastos se mantuvieron, mientras los ingresos cayeron). Como en 1864 hubo equilibrio fiscal, la mencionada disparidad entre egresos e ingresos generó déficit. "En *48* de los primeros *50* años desde la Organización hubo déficit; pero los pecados eran veniales y deben haberles sido perdonados" (Pinedo, 1968). Entre 1864 y 1914 sólo hubo superávit en 1893 y 1908 (de monto infinitesimal; más apropiado es hablar de equilibrio fiscal), y durante el referido medio siglo el desequilibrio alcanzó en promedio a *24%* de los gastos, con picos de *63%* en 1865, de *53%* en 1882 y de *56%* en 1898, en todos los casos originados en súbitos aumentos de gastos.

Durante la Primera Guerra Mundial los gastos del Gobierno Nacional disminuyeron casi *40%* en términos reales (deflactados por precios mayoristas); pero debido a la notable disminución de los ingresos (fuertemente dependientes del comercio exterior), el desequilibrio fiscal alcanzó, en promedio, a *33%* de los gastos. El gasto real del Gobierno Nacional recuperó en 1922 su nivel de preguerra, y *se duplicó* durante la década de 1920. A comienzos de la crisis de la década de 1930 dicho gasto disminuyó (el de 1932 se ubicó *15%* por debajo del promedio de 1929/30), recuperándose luego (el gasto de 1939 fue *22%* superior al del promedio de 1929/30); pero el ajuste originado en los menores ingresos recayó enteramente sobre el gasto, ya que el desequilibrio

fiscal promedio del período 1913-1939 (*21%* de los gastos), fue *exactamente* igual al promedio del de la década de 1930 (158).

GASTOS E INGRESOS DEL GOBIERNO NACIONAL
(MILLONES DE $ORO)

Gráfico Nº 9



¿Cuál era el tamaño del gasto del Gobierno Nacional, como proporción del PBI? Con pequeñas oscilaciones, se mantuvo alrededor de *9%* del PBI, desde la década de 1880 hasta el comienzo de la Primera Guerra Mundial; llegando a *11%* del PBI a mediados de la década de 1930 (159). Números impresionantemente pequeños, vistos con ojos de fines del siglo XX.

En el plano *organizativo,* la ley 428, del 26 de setiembre de 1870, se ocupó de la *contabilidad nacional;* la ley 775, del 17 de julio de 1876, legisló el procedimiento para llevar a cabo las *obras públicas nacionales;* la ley 904, del 12 de octubre de 1877, creó la *Dirección General de Rentas;* la ley 2542, del 11 de setiembre de 1889, autorizó al Poder Ejecutivo para que instituyera el *Tesoro nacional;* la ley 2543, del 11 de setiembre de 1889, autorizó al Poder Ejecutivo a constituir un *fondo de garantía,* por *50 M.* de pesos oro; la ley 3764, del 16 de enero de 1899, estableció el régimen de fiscalización, inspección y recaudación de los *impuestos internos;* y la ley 11.683, del 30 de diciembre de 1932, dictó el régimen de percepción y fiscalización de *impuesto a los réditos.*

También en el plano fiscal hay una versión macro, y otra micro. Forman parte de esta última referencias como las siguientes: "no era fácil, en la época

(158) Entre 1913 y 1930 el Gobierno Nacional constituye *80%* del sector público, disminuyendo a *70%* durante la década de 1930.

(159) A *16%* del PBI, computando la totalidad del sector público.

de Mitre, mantener un presupuesto equilibrado... Considerando las circunstancias, las administraciones de Mitre y Sarmiento hicieron progresos enormes... No hubo gobierno [como el de Avellaneda] que, enfrentado a una drástica caída de ingresos, haya asumido, con tanta decisión, la difícil determinación de reducir los gastos (160)... [En 1873] el Congreso, impulsado por la fiebre de progreso y respondiendo a las demandas de distintas provincias, votó leyes, comprometiendo gastos adicionales a los del presupuesto, sin contar con los recursos correspondientes. Los problemas financieros tuvieron su origen en la práctica de autorizar por leyes especiales y acuerdos de gabinete, gastos no previstos en el presupuesto... [en la época de Roca] a diferencia de lo que pasó durante la administración Sarmiento, las obras comenzaron a ejecutarse cuando aún no se disponía de los fondos" (Cortés Conde, 1989)... [En la crisis de 1930] "las primeras medidas del Gobierno estaban basadas en la buena teoría monetaria, que tenía que ilustrarnos el camino en esa época de dificultades, pero no sirvieron para detener los gastos... Se hizo lo que debió hacerse como medida elemental de saneamiento de las finanzas públicas. Se elevaron los derechos de importación (en 10 puntos porcentuales). Esta política se realizó desde fines de 1930 hasta abril de 1931 y fue también un absoluto fracaso" (Prebisch, 1991)... "En 1941 el ministro de hacienda [Carlos A.] Acevedo diseñó un programa para frenar el crecimiento de los gastos públicos. Estableció 3 impuestos. Encontró violentísima oposición. Su sucesor, [Jorge A.] Santamarina, en 1943 logró el apoyo. 'El triunfo del ministro Santamarina fue precisamente lograr que los mismos que pagarían el impuesto, formularan el plan'" (Prebisch, 1986).

a. Gastos. "[En un período] donde el ejercicio monopólico de la coerción estaba todavía en discusión, y los límites de los derechos y la autoridad eran ambiguos, la presencia del Estado se exteriorizó en el Departamento de Guerra, donde se produjeron la mayor parte de los gastos. Los pagos por intereses y amortización de la deuda ocupaban el segundo lugar en los egresos" (Cortés Conde, 1989). El primer ítem será analizado de inmediato, el segundo más adelante, cuando se analice la evolución de la deuda pública.

"La guerra civil de 1861 afectó las finanzas" (Cuccorese y otros, 1966); "a fines de la década de 1860 la Guerra del Paraguay representaba el mayor costo en el presupuesto de defensa" (Lewis, 1980); "durante 1869 los gastos de la Guerra del Paraguay tuvieron gran peso, pero mayor aún los incurridos en sofocar levantamientos interiores... Las revoluciones interiores, los levantamientos armados y la Campaña del Desierto insumieron sumas considerables... En 1880 los gastos de guerra representaron *48,5%* del total de los gastos ordinarios; en 1886 habían bajado a *21%*. El aumento de los gastos del minis-

(160) "Avellaneda fue el encargado de remediar la crisis de 1873. Impuso austeridad en los gastos públicos. 'Hay 2 millones de argentinos que economizarán hasta sobre su hambre y sobre su sed, para responder en una situación suprema a los compromisos de nuestra fe pública en los mercados extranjeros'. Los grandes tenedores de papel acudieron presurosos a la Oficina de Cambio para convertirlos a oro. El 16 de mayo de 1876, por decreto, se suspendió la Convertibilidad" (Cuccorese y otros, 1966).

terio de Interior fue muy importante (dirección de ingenieros, agricultura y colonización). La policía gastaba como todos los regimientos de línea juntos" (Cortés Conde, 1989).

"Como el Ejército no tenía sus cuarteles en las provincias sino en las fronteras, la presencia del nuevo Estado nacional se manifestó en las más pacíficas oficinas de correos y telégrafos, en las receptorias de aduanas en las de fronteras y, más adelante, en las capitales de provincia, en los colegios nacionales y las escuelas normales" (Cortés Conde, 1989).

Mucho menos importante desde el punto de vista de los gastos fue el gobierno como entidad administrativa. "Entre 1820 y 1853 no hubo administración nacional, sino que cada provincia tenía la suya, y durante todo el período de la Confederación, el gobierno de la Nación descansó en el de la Provincia de Entre Ríos o, desde Pavón, sobre el de Buenos Aires... En la época de Sarmiento la oficina del Presidente de la República contaba con 4 empleados: un secretario privado, un secretario, un portero y un ordenanza (161)... En 1880 el Gobierno Nacional tuvo que empezar desde la nada: buscar edificios, personal, etc. No había Tesorería ni Contaduría General" (Cortés Conde, 1989).

Las leyes 3195 y 12.821, esta última del 30 de setiembre de 1942, buscaron sistematizar el régimen de *pensiones graciables.*

b. Ingresos. "Hasta 1881 el régimen fiscal argentino llevó sus cuentas, recibió sus ingresos y pagó sus obligaciones, en oro o sus equivalentes (salvo en 1876, en que los ingresos de Aduana se recibieron *50%* en oro y *50%* en papel —a valor nominal—), lo que desmiente la conocida versión acerca de que el gobierno apeló siempre al impuesto inflacionario, como fuente de recursos. Después de la experiencia inflacionaria de la Provincia de Buenos Aires, en 1863 se adoptó un sistema que importó renunciar a ese impuesto" (Cortés Conde, 1987).

Por lo menos hasta la Primera Guerra Mundial, los impuestos a la importación fueron un ítem crucial dentro de los ingresos del Gobierno Nacional (162), alcanzando a *75%* de los ingresos totales en 1875, a *67%* en

---

(161) "A comienzos de 1872 nació el departamento de Agricultura. La acción gubernamental en las principales actividades económicas constituía un concepto nuevo. Su presupuesto equivalía a *1,5%* del que tenía el Estado de Victoria, en Australia" (SCOBIE, 1968). "En 1898 se creó el ministerio de Agricultura, que al comienzo no se sabía para qué iba a servir" (BOTANA y LUNA, 1995).

(162) La *Representación de los hacendados* de 1809, muy probablemente el más famoso y mejor preparado petitorio de la historia argentina, en el cual MARIANO MORENO le solicitó al virrey BALTASAR HIDALGO DE CISNEROS, que legalizara el comercio con países que no fueran España, porque así —al tiempo que sus representados podrían exportar más, a mayor precio— él podría solucionar su problema fiscal (el contrabando no paga impuestos), sugiere que los derechos de importación fueron cruciales desde mucho antes del período en consideración.

promedio entre 1875 y 1896, y a *52%* en promedio entre 1897 y 1914 (Vázquez Presedo, 1971) (163).

"Entre 1887 y 1890 la depreciación del dinero impactó sobre las finanzas nacionales. No había antecedentes, porque antes no había dinero nacional" (Cortés Conde, 1989). Ocurre que "a fines de la década de 1880 los principales ingresos públicos provenían de rentas inmobiliarias, calculadas en base a valuaciones fijas, y de derechos de importación, calculados en base a derechos específicos" (Williams, 1922, Teijeiro, 1979).

"En enero de 1891 se adoptó una medida fiscal definitiva: los derechos aduaneros debían pagarse totalmente en pesos oro, al tiempo que se creó un impuesto de *4%* sobre la exportación de pieles, lana y carne vacuna, y por primera vez existieron impuestos federales sobre el consumo interno" (della Paolera, 1994). "En 1890 Pellegrini esbozó un plan para aumentar las tarifas industriales, al mismo tiempo que creó otros gravámenes para las industrias más prosperas, tales como un impuesto a la producción o *impuesto interno*... El aspecto más original del programa estaba constituido por este gravamen, ya que era la primera vez que se reclamaba un impuesto nacional para productos procesados y consumidos en el mercado local... Desde 1893 en adelante los impuestos internos, lejos de constituir una medida transitoria ligada al empréstito [por eso a éste se lo denominó Empréstito de Bebidas Alcohólicas], se convirtieron en parte integral de las políticas industrial y fiscal... De todos los productos afectados por los impuestos internos, las bebidas alcohólicas redituaban los mayores ingresos para el Estado, pero las mayores alícuotas generaron evasión... Hacia 1897 lanzó otra idea, cuando propuso la formación de un monopolio estatal del alcohol, para facilitar una recaudación eficiente del impuesto a la producción más remunerativo que existía: el impuesto a las bebidas alcohólicas... Pellegrini eligió a los productores de alcohol y tabaco como destinatarios de la carga más alta por unidad de impuesto, aunque también aumentó las tarifas de sus competidores extranjeros... La idea era que el gobierno nacional se hiciera cargo del control completo del negocio del alcohol, comprando o expropiando las destilerías, prohibiendo la apertura de nuevas, dando a integrantes del sector privado que se comprometieran a vender a los precios fijados por el gobierno, la administración de las existentes... La ulterior suerte que corrió el Empréstito de Bebidas Alcohólicas deterioró la estrecha relación que siempre habían tenido Roca y Pellegrini, especialmente después que este último se dedicó a conseguir el empréstito" (Guy, 1979).

La ley 2774, del 26 de enero de 1891, creó un impuesto *interno* sobre los alcoholes, cervezas y fósforos. Los alcoholes pagarían *$mn 0,07* por litro que no excediera 36°; la cerveza doble pagaría *$mn 0,05* por litro, y la sencilla *$mn 0,02*; los fósforos pagarían *$mn 0,01* por cada caja que no contuvieran

(163) Los aranceles a la importación tienen efectos fiscales, pero también de protección a la actividad interna (nacional o extranjera). Este último aspecto de la fijación de los aranceles será analizada más adelante, cuando se describa la política de apertura de la economía.

más de 6 docenas. Además de lo cual los *bancos* particulares abonarían *10%* de sus utilidades y dividendos, y *7%* las *sociedades anónimas* y de capital limitado, en tanto que las compañías de *seguros* abonarían *7%* sobre las primas de las pólizas; la ley 2856, del 18 de noviembre de 1891, aumentó la alícuota del impuesto a los alcoholes, disminuyó la de la cerveza, al tiempo que dispuso que cada gruesa de *naipes* abonaría *$mn 20*; la ley 3221, del 12 de enero de 1895, volvió a modificar las alícuotas referidas a alcoholes, cerveza y fósforos; la ley 3304, del 9 de octubre, aumentó a *$mn 0,30* por litro la alícuota del impuesto interno a los *alcoholes* referidos en la ley 3221; la ley 3652, del 4 de noviembre de 1897, aumentó a *$mn 0,60* por litro, la alícuota del impuesto interno a los *alcoholes* de producción nacional, así como los de importación; la ley 3699, del 23 de agosto de 1898, gravó con *$mn 0,30* la venta de *sombreros* y gorras de casimir; *$mn 0,60* la de sombreros de fieltro, pelo de conejo, liebre, etc.; *$mn 1,20* la de sombreros de copa alta; y *$mn 1* la de sombreros o gorras para señoras; y con *$mn 0,05* por kilogramo, la venta de *aceites* vegetales, tanto de producción nacional como importada; la ley 3700, del 23 de agosto de 1898, gravó con *$mn 0,04* por litro las ventas de *vinos* naturales; en tanto que los vinos de pasas, los petiots y los trabajados, además de la tasa vigente, pagarían *$mn 0,04* por litro; y la ley 3761, del 2 de enero de 1899, dispuso que los *alcoholes* nacionales o extranjeros, abonarían *$mn 1* por litro (164).

Además la ley 1145, del 9 de diciembre de 1881, dispuso que todo individuo que ejerciera en la Capital un ramo de comercio, una industria o una profesión, y en el territorio de la Nación los que se expresaran en la ley, estaría sujeto a un impuesto de *patentes*. Para lo cual los contribuyentes fueron divididos según actividad y categoría (6 niveles, según importancia y situación). Ejemplos: los bancos de la categoría 1 pagarían *$fuertes 3.000* por año, los de la categoría 2, *$f 2.500*, etc.; las casas introductorias de perfumería de la categoría 1 pagarían *$f 400*, las de la categoría 6, *$f 60*, etc.

La ley 4855, del 30 de setiembre de 1905, dispuso que toda *trasmisión* de bienes, por causa de *muerte o donación*, abonaría *1%* entre personas relacionadas en línea directa ascendente o descendente, o entre esposos; *4%* en línea colateral de segundo grado; llegando a *10%* entre parientes de más de sexto grado y extraños (cada alícuota, a su vez, aumentaría en función del monto trasmitido); la ley 8890, del 18 de julio de 1912, derogó la ley 4855, al tiempo que creó el impuesto a *la trasmisión gratuita de bienes*, con las mismas escalas que las de la ley que reemplazó; y la ley 11.287, del 22 de noviembre de 1923, dispuso que todo acto realizado ante jueces o escribanos, que exteriorizara la *trasmisión gratuita de bienes*, estaría sujeto a un impuesto cuyas alícuotas estarían entre *1% y 25%* en función del parentesco y monto trasmitido.

La ley 11.285, del 22 de noviembre de 1923, dispuso que los terrenos y edificios de propiedad particular, ubicados en Capital Federal y territorios

(164) DORFMAN (1942) reseña minuciosamente la evolución de las alícuotas de los impuestos internos entre 1891 y 1935.

nacionales, abonarían una *contribución territorial* de *6‰* de la "avaluación" que sería practicada como consecuencia de esta ley; la ley 11.290, del 22 de noviembre de 1923, dispuso que se extenderían en papel sellado los actos, contratos, documentos y obligaciones que versaren sobre asuntos o negocios sujetos a la jurisdicción nacional, abonando —en concepto de *impuesto de sellos*— $mn 0,15 los referidos a montos entre $mn 20 y $mn 100 (*0,25%*, sobre el valor promedio), $mn 1,05 los referidos a montos entre $mn 600 y $mn 700 *(0,16%)* y $mn 1,50 entre $mn 900 y $mn 1.000 *(0,16%)*; la ley 11.587, del 17 de junio de 1932, dispuso que *todas las transacciones* quedarían sujetas a un impuesto interno, que se aplicaría sobre el total neto de las operaciones realizadas. Pagarían *3‰* los productores o industriales nacionales en sus ventas directas o por medio de sus consignatarios exclusivos, y *5‰* el resto (la ley 11.680, del 29 de diciembre de 1932, reemplazó la ley 11.587, manteniendo la alícuota en *3‰*); la ley 12.143, del 28 de diciembre de 1934, estableció un impuesto de *1,25%* sobre *las ventas* de mercaderías, frutos y productos, cuyo producido hasta 1938 sería distribuido de la siguiente manera: *82,5%* para la Nación, y *17,5%* para la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires y las provincias (esta última porción sería a su vez distribuida así: 30% según la población, *30%* según los gastos presupuestados para 1934, *30%* según los recursos propios de cada jurisdicción, y *10%* según la recaudación del impuesto a las ventas dentro de cada jurisdicción.

Durante su primera presidencia "Yrigoyen no creó el impuesto a los réditos, que ya existía en muchas naciones avanzadas" (Botana y Luna, 1995) (165). Se intentó introducirlo en 1917, 1919, 1922 y 1924, sin que el Congreso llegara a aprobarlo. "En octubre de 1923 el ministro Víctor M. Molina proyectó la institución del impuesto a la renta" (Cuccoresse y otros, 1966). La iniciativa demoró *9* años más en fructificar. Las consideraciones explicitadas en el decreto que creó el impuesto a los réditos comienzan textualmente así: "las perspectivas para 1932 de las finanzas de la Nación son graves, pero si se procede con energía y rapidez, se puede afirmar que el país cuenta con recursos suficientes para evitar los 2 males que se exhiben como remedio: la emisión y la moratoria de la deuda externa". Simultáneamente con la creación del impuesto a los réditos se modificaron otros 18 impuestos (Prebisch, 1991) (166). La ley 11.682, del 30 de diciembre de 1932, gravó todos los *réditos* producidos a partir del 1 de enero de 1932 (sic), fijando una alícuota básica de *5%*, en las categorías 1 (renta del suelo), 2 (capitales mobiliarios) y 3 (comercio e industria), y de *3%* en la categoría 4 (trabajo personal en relación de dependencia), y en el caso de las personas de existencia visible, una alícuota adicional cuando el monto sujeto a impuesto superara $mn 10.000 anuales (la tasa máxima era de *7%*). La porción final del art. 1 se haría famosa, porque

(165) "En Estados Unidos fue creado en 1913" (JOHNSON, 1997).

(166) "Es realmente curioso que el impuesto a la renta fuera aprobado por un Congreso donde el oficialismo, presuntamente representante de los intereses 'oligárquicos', contaba con cómoda mayoría y a base de un proyecto de un Poder Ejecutivo también catalogado de 'oligárquico'. Una reforma que YRIGOYEN, el caudillo de las masas populares, no supo concretar cuando tuvo mayoría en las Cámaras" (AZARETTO, 1998).

dispuso textualmente: *"el presente impuesto caducará el 31 de diciembre de 1934"*; y la ley 12.147, del 4 de enero de 1935, al tiempo que prorrogó el impuesto a los réditos hasta fines de 1944, dispuso coparticiparlo con el criterio utilizado en la ley 12.143.

"Justo unificó la recaudación de impuestos, nacionalizando algunas recolecciones provinciales" (Potash, 1971). Por ejemplo, la ley 12.139, del 21 de diciembre de 1934, unificó y coparticipó la recaudación de impuestos internos, al disponer que las provincias que adhirieran a las disposiciones de la ley —lo cual implicó no establecer impuestos, tasas, tributos u otros gravámenes similares a estos—, participarían en el producido de todos los impuestos internos nacionales al consumo, según la siguiente proporción: Buenos Aires, 34,2% del total recaudado; Santa Fe, 22%; Córdoba 18%, Entre Ríos, 6,9%; etc. A través del BNA, tanto los ingresos por recaudación, como las acreditaciones a las provincias, se transferirían *diariamente*. "En 1934, último año sin coparticipación federal, el gasto público provincial estaba relacionado con el PBI de cada provincia... En 1935, *10%* de los criterios de coparticipación eran proporcionales (a la población) y *90%* regresivos (relacionados con el estado actual de la provincia, lo cual implica aportes más altos en las jurisdicciones de mayor nivel económico relativo). No había criterios redistributivos, inversos a la población o el PBI provincial" (Nuñez Miñana y Porto, 1984).

c. Deuda pública. "Cuando la administración no contaba con fondos, entregaba a sus acreedores documentos de deuda en vez de efectivo. Eventualmente se consolidaban con bonos, como los Fondos Públicos Nacionales. Los proveedores, muy probablemente, fijaban sobreprecios... En octubre de 1862, al asumir el Gobierno Nacional, Mitre tomó a su cargo las deudas de la Confederación (títulos emitidos en 1850 y 1860)... La ley 79, dictada el 16 de noviembre de 1863, organizó el crédito público" (Cortés Conde, 1989).

"Hasta 1880 las fuentes de financiamiento fueron en buena medida domésticas; la literatura exageró la contribución externa al financiamiento del gobierno... Hasta dicho año la deuda externa se componía de 4 créditos: el préstamo Baring de 1824; el refinanciamiento de 1857 —cuando Argentina volvió a los mercados mundiales, tuvo que pagar con creces el hecho de no haber cancelado en término el préstamo de 1824—; el préstamo Baring para financiar la Guerra del Paraguay de 1866, y el préstamo para obras públicas de 1870" (Cortés Conde, 1989) (167).

La deuda del Gobierno nacional casi se septuplicó entre comienzos de la década de 1870 y la Primera Guerra Mundial, lo cual implica que durante el

---

(167) "La corriente de empréstitos externos comienza con vigor en 1868, llega a su máximo entre 1871 y 1873, y se extingue en 1874 hasta la década siguiente... Estos capitales constituían los factores objetivos preponderantes en la formación de nuestras crisis" (PREBISCH, 1991). "El empréstito para obras públicas fue negociado cuando el país podía iniciar su proceso de expansión económica nacional. De trámite muy irregular, cumplió sólo en parte su destino, y resultó, a la postre, la causa mayor de la crisis económico-financiera de 1873-76" (CUCCORESE y otros, 1966).

período aumentó *4,1%* por año. Pero no de manera uniforme. Por el contrario, permaneció estancada durante la década de 1870, ya que los $oro 84,3 M. de 1871 se convirtieron en $oro 86,3 M. en 1880. Entre 1880 y 1892 creció de manera significativa: en 1892 el Gobierno nacional debía $oro 425,5 M. (168), lo cual implica un crecimiento de *14%* equivalente anual durante la referida docena de años (incluyendo un salto del *96%* en 1888). Entre 1892 y 1908 no hubo crecimiento neto, ya que el aumento de *29%* verificado entre 1892 y 1899, había desaparecido por completo una década después. Desde 1908 hasta el fin de la Primera Guerra Mundial la deuda del Gobierno nacional creció a 3,8% equivalente anual, al pasar de $oro 398,9 M. a $oro 578,2 M. en 1918 (169).

El servicio de la deuda del Gobierno nacional insumió en promedio *28%* de los gastos totales, entre 1875 y 1914; con picos entre 1875 y 1881, en que equivalió a *35%*, y entre 1890 y 1908, en que alcanzó a *31%* de los gastos totales. Al mismo tiempo el servicio de la mencionada deuda absorbió *16%* de las exportaciones en 1875, *14%* en 1890, *17%* en 1900, y *7%* en 1913 (170).

Durante el período en consideración la deuda total en general, y la pública en particular, no fueron una "cuestión" permanente. Sobresalen un par de episodios, naturalmente identificados con sendas crisis: la de 1890, como se dijo originada en hechos locales (171), y la de 1930, importada del Primer Mundo.

Crisis de 1890. Como se acaba de ver, durante la década de 1880 la deuda del Gobierno nacional creció *14%* por año, ritmo que más que triplica el promedio verificado entre 1870 y la Primera Guerra Mundial. La clarificación del contexto político influyó poderosamente: la finalización de las luchas internas, la federalización de la Ciudad de Buenos Aires y la Campaña del Desierto, mejoraron las expectativas al tiempo que liberaron recursos públicos, que en vez de tener que ser aplicados a destinos bélicos, pudieron ser destinados a fines pacíficos. La crisis de 1890 mostró que cuando un pueblo se entusiasma, a veces transitoriamente puede desbarrancar.

---

(168) VÁZQUEZ PRESEDO (1971a) presenta la deuda interna y externa "de la República Argentina" [del Gobierno nacional] al 31 de diciembre de 1890, desagregada por tipo de empréstito, fondos públicos y deudas bancarias.

(169) En proporción del PBI, la mencionada deuda pública aumentó de *36%* en 1875 a *62%* en 1890, cayendo luego a *46%* en 1900 y a *22%* en 1913.

(170) De manera que, en números redondos, hasta la Primera Guerra Mundial el gasto del Gobierno nacional era la mitad del valor de las exportaciones, lo que induce a pensar que en esa época el servicio de la deuda pública era más un tema fiscal que de balanza de pagos. ¡Qué diferencia con la segunda mitad del siglo XX!

Desde el punto de vista de la balanza de pagos interesa el servicio de la deuda total, no meramente el de la pública. "En 1890, con exportaciones por libras 20 M., y una tasa de interés del 5% anual, el servicio de la deuda representaba *45%* de las exportaciones" (TEIJEIRO, 1979).

(171) "En 1889 las inversiones globales de capital británico en el exterior no habían bajado" (TEIJEIRO, 1979).

"Roca encaró un vasto programa de empréstitos, para ferrocarriles y también para obras públicas, como la construcción de la ciudad de La Plata... [hacia 1885 Roca era conciente de los problemas que podía generar el entusiasmo] 'si los individuos, la Nación y las provincias practicasen la economía y desistiesen de los préstamos y de los grandes trabajos públicos por un año ó 2, las cosas se normalizarían'... Para adquirir los títulos del empréstito interno a oro, a partir de 1887 las provincias tomaron grandes sumas en el exterior... Los empréstitos provinciales fueron apenas inferiores a los nacionales, a punto tal que entre 1886 y 1890, del total de empréstitos externos públicos, *48%* de los fondos fueron al Gobierno Nacional, *38%* a los provinciales y *14%* a los municipales... Hasta 1888 ingresaron más fondos que los necesarios para el pago de amortización e intereses. La situación se revirtió en 1889, cuando el ingreso de fondos apenas cubrió el pago de intereses, y se deterioró totalmente en 1890 y 1891, cuando dicho ingreso desapareció por completo" (Williams, 1922) (172).

Esta crisis se denomina "crisis del [18]90" y también "crisis Baring". Ocurre que, como consecuencia de ella, en noviembre de 1890 casi quiebra *Baring Brothers*, una importante institución financiera inglesa que había actuado como intermediaria en varios empréstitos. "En 1888 Baring suscribió bonos argentinos a precio fijo, cuyo importe total debía pagarse en varias cuotas. Sin embargo, en 1889 el público [inglés] ya no deseaba comprar más bonos argentinos; la confianza en Argentina había disminuido, por la devalorización del tipo de cambio y sus consecuencias. Baring se vió atrapada con una gran cantidad de bonos argentinos, que en 1890 valían menos que lo que ellos adeudaban al gobierno argentino (173). Además en junio de 1890 Argentina tuvo que suspender el servicio de intereses sobre esa deuda, de manera que para noviembre de ese año Baring consideró la posibilidad de una quiebra" (Teijeiro, 1979). En estas condiciones, "el gabinete británico adoptó la extraordinaria medida de garantizar la mitad del costo de cualquier pérdida en que pudieran incurrir los bancos que le extendieran un crédito a Baring" (Ferns, 1980) (174).

Ferguson (1998) describe así la crisis Baring, al historiar la evolución de su competidor *Rothschild*: "la participación de Baring en Argentina creció de manera sostenida durante la segunda mitad del siglo XIX, y fue tan provechosa —entre 1880 y 1889 ganó en promedio *13%* sobre el capital— que a fines de la década de 1880 tuvo una fatal crisis de sobreconfianza... Los Rothschild

---

(172) "Las autoridades públicas argentinas se dirigían en 1889 a la bancarrota. Muchos creían que estas circunstancias impulsarían a los acreedores a una acción política. ¿Y por qué no? Lo ocurrido en 1880 en Egipto [¡qué habrá ocurrido!] demostraba que eso podía suceder" (FERNS, 1980).

(173) "Para 1890 las cédulas habían perdido *60%* de su valor (estaban denominadas en pesos argentinos, una gran muestra de confianza, dado que Argentina estaba fuera del patrón oro)... En 1893 los inversionistas habían perdido la mitad de su capital" (TEIJEIRO, 1979).

(174) A fines de febrero de 1995 NICK LEESON, un joven operador de la sucursal Singapur de Baring, operando en derivados, comprometió gravemente a la empresa. Esta vez el gobierno inglés no se hizo cargo del problema, por lo que —para salvarse— una semana después Baring fue comprada por el grupo ING, de Holanda.

habían anticipado la crisis Baring con por lo menos 2 años de antelación... La relación capital/deudas era de *14%* en Baring, y de *39%* en Rothschild... Lo que ocurrió en 1890 fue que un banco que, según las reglas del sistema financiero, debía haber quebrado, fue salvado por una acción colectiva iniciada por el Banco de Inglaterra, y pagada por el resto de las casas bancarias, bajo el liderazgo de Bertram Currie y Nathaniel ('Natty') Mayer de Rothschild... ¿Por qué esto no generó una crisis Rothschild, en paralelo con la crisis Baring? Por una diferencia en el tamaño de las instituciones".

¿Qué pasó en Argentina; falta de sincronización entre el ingreso de fondos y la generación de capacidad de repago, vía mayores exportaciones, o desmanejo fiscal y monetario producido por el entusiasmo? (175). Las 2 cosas, en proporciones diferentes según los distintos autores. "La crisis Baring estuvo arraigada en la Argentina en profundos problemas de desarrollo, y no fue un mero asunto de incompetencia, malversación y especulación como alegaron los contemporáneos. El horizonte temporal de los inversores extranjeros era más breve que el tiempo requerido para que maduraran los proyectos. Lo que necesitaba el desarrollo argentino era tiempo, pero tiempo era lo que no otorgaban los prestamistas europeos" (Ford, 1980). "En cada momento, el valor de mercado de la deuda pública consolidada es igual al valor actual de los superávit primarios del Estado. En 1888-89 el precio de los bonos evolucionó muy favorablemente. Pero la disciplina fiscal duró poco... El régimen fiscal cambió a principios de 1889, cuando el Gobierno decidió pagar en pesos *papel* parte de la deuda consolidada denominada en pesos *fuertes*... La decisión provocó un intenso fenómeno de sustitución monetaria... Si es difícil encontrar un argumento económico que explique este brusco cambio en el pago de los intereses de la deuda, aún lo es más comprender por qué el gobierno se embarcó en una política que combinaba el rechazo parcial [del pago de los intereses], con una intervención prolongada en el mercado de divisas para estabilizar el valor de los billetes metálicos" (della Paolera, 1994) (176). "La crisis fue originada básicamente en el desorden monetario" (Teijeiro, 1979), que será analizado más adelante.

---

(175) Sabemos que fue lo que *no* pasó. "No hubo shock real; es más, entre 1885 y 1889 los términos del intercambio mejoraron 28%" (TEIJEIRO, 1979); "la crisis de 1890 ocurrió en los grandes centros comerciales. Los centros de producción, lejos de estar heridos, estaban en pleno desarrollo, y en las campañas de Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos, emporios de nuestra industria agrícola y ganadera, en los ingenios de Tucumán o en las bodegas de Mendoza y San Juan, había gran prosperidad" (CUCCORESE y otros, 1966).

(176) El referido entusiasmo se manifestó en muchos mercados. "Entre 1886 y 1889 el número de propiedades vendidas en la Ciudad de Buenos Aires se multiplicó por *2,4*; y los metros cuadrados por *7,8*. Durante el mismo período el aumento de los precios de los inmuebles, en pesos moneda nacional, varió sensiblemente según barrios [¿en función de cómo se daba la expansión de la ciudad?]: *2,5* veces en Catedral al norte; *3,5* en el Socorro; *4,2* en el Pilar y *6,5* veces en San Cristóbal" (PREBISCH, 1991).

"En 1891 JULIÁN MARTEL (seudónimo de JOSÉ MIRÓ) publicó una novela titulada *La bolsa*. MIRÓ no inventó la desconfianza y la cautela del público argentino frente a las empresas industriales, sino que se basó en la realidad que enfrentaron los primeros empresarios industriales, quienes en general eran extranjeros, dueños de un capital limitado, que pirateaban marcas registradas europeas" (GUY, 1982).

¿Qué se hizo? "La crisis financiera fue obviamente de gran importancia tanto para la comunidad argentina como para la británica, pero no fue una crisis entre los gobiernos argentino y británico. Cada cual contribuyó a la solución dentro de su propia comunidad, y no mediante la confrontación" (Ferns, 1980). [En 1890] "la clase política estaba de acuerdo en que la economía estaba maltrecha como consecuencia de la inflación y el caos de las finanzas públicas, *pero en nada más*. No existía unanimidad en los congresistas y en los responsables de la política económica, sobre las medidas que había que tomar" (della Paolera, 1994) (177).

Las negociaciones entre deudores y acreedores comenzaron en cuanto se desató la crisis. "El 23 de enero de 1891 el intermediario argentino Victorino de la Plaza firmó un contrato con un sindicato de bancos de inversión, coordinados por el Banco de Inglaterra" (della Paolera, 1994) (178), conviniendo lo siguiente: "el gobierno Argentino quedó dispensado de la necesidad de remitir fondos a Europa por espacio de 3 años; el comité concedió a Argentina un empréstito de consolidación por libras *15 M.*, garantizado por las rentas aduaneras; entre el 1 de enero de 1891 y el 1 de enero de 1894 los pagos de servicios se harían en títulos de este empréstito; el gobierno no podrá aumentar sus compromisos dentro de los 3 años citados; y el gobierno cancelaría billetes en la cantidad mínima de *$mn 15 M.* anuales, por 3 años, si el premio del oro superara *50%*" (Williams, 1922). "Es común pensar que el Empréstito de Consolidación de 1891 tuvo una importancia decisiva y trascendental: no hay dudas que se tomó conciencia de inmediato de la crisis y de la urgencia en resolverla, pero no es menos cierto que ese instrumento no conformó a las autoridades políticas, que no podría ser cumplido en su totalidad y que finalmente sería una solución transitoria y fallida" (Arcondo y Arnaudo, 1989).

"El acuerdo final entre el gobierno argentino y la Comisión Rothschild se firmó en julio de 1893" (Teijeiro, 1979). "Recién con el *Acuerdo Romero* (179) los problemas comenzaron a solucionarse de verdad, y por eso puede considerarse con justicia la medida fundamental: la superación definitiva de los problemas surgirá del nuevo carácter (nacional) de las deudas provinciales y municipales" (Arcondo y Arnaudo, 1989). Recién "en 1901 se despertó nuevamente el interés del inversor británico en Argentina" (Teijeiro, 1979).

---

(177) "Si alguna vez existió un conjunto de circunstancias que pusieran a prueba las teorías marxistas u hobsonianas sobre el imperialismo, la crisis Baring es una de ellas. Lamentablemente para estas teorías, la crisis propende a ejemplificar exactamente lo opuesto de lo que ellas predicen" (FERNS, 1980).

(178) "Sin participación francesa y alemana, cuyos representantes preferían un préstamo nuevo menos generoso" (FISHLOW, 1987).

(179) JUAN JOSÉ ROMERO fue ministro de finanzas entre el 12 de octubre de 1892 (comienzo de la presidencia de LUIS SÁENZ PEÑA) y el 6 de junio de 1893.

"CARLOS PELLEGRINI y JUAN JOSÉ ROMERO fueron 2 de los grandes financistas de la época. Un proyecto para pagar antes de lo acordado generó la siguiente polémica: PELLEGRINI: 'podemos pagar, paguemos'. ROMERO: 'no podemos ni estamos obligados a pagar'" (RAMOS MEXÍA, 1936).

Precisamente en 1901 el gobierno elaboró un proyecto de unificación de deudas, que generó un fuerte entredicho entre Pellegrini y Roca. En palabras de Cuccorese y otros (1966): "el problema sobre la unificación de las deudas preocupaba al ministro Enrique Berduc, quien trasmitió todas sus inquietudes al Jefe de Estado [Roca]. Este, a su vez, pidió la colaboración de Pellegrini, que se encontraba en Europa. La solución que se deseaba era muy simple: transformar todos los títulos argentinos depreciados en un solo título valorizado, y lograr una disminución del servicio de la deuda externa. Pellegrini aceptó la gestión por puro patriotismo, pues no estaba convencido de la bondad del proyecto. Iniciadas y concretadas las negociaciones en el mercado europeo, Pellegrini regresó al país trayendo las bases del reajuste financiero. Cuando la cuestión tomó estado público desbordó hacia el campo político (180), produciendo fundadas inquietudes entre los opositores a Roca. Pellegrini, entonces, asumió la plena responsabilidad del mandato conferido y defendió el proyecto con ardor. En forma completamente contraria procedió el Poder Ejecutivo, que retiró su apoyo a las bases de la unificación. Con esta actitud Roca desairó públicamente a Pellegrini (181), quien en el debate que tuvo lugar en el Senado el 19 de junio de 1901 destacó que 'el proyecto gozó del raro privilegio de ser atacado aún antes de su verdadero conocimiento'".

La ley 2744, del 8 de octubre de 1890, autorizó al Poder Ejecutivo para emitir títulos de *empréstito externo*, por hasta *$oro sellado 20 M.*, o su equivalente en libras, marcos o francos, pagando *5%* anual de interés y *1%* de amortización acumulativa, destinado al pago de compromisos contraídos por la Nación en el exterior, con vencimiento en 1891; la ley 2770, del 23 de enero de 1891, autorizó al Poder Ejecutivo para emitir *títulos de deuda externa*, por hasta *$oro 75 M.*, o su equivalente en libras, marcos o francos, pagando *6%* anual de interés, amortizándose en 30 años, con 3 de gracia (el servicio de los títulos quedó garantizado con la parte necesaria de los derechos de importación), destinándose los fondos al pago, durante 1891-1983, de la renta y amortización de empréstitos externos y garantías acordadas por la Nación; la ley 3351, de 1896, le otorgó un crédito extraordinario al ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública; y la ley 3378, del 5 de agosto de 1896, autorizó al Poder Ejecutivo a celebrar arreglos con los acreedores de la Nación, para unificar las deudas *exteriores* de la misma, debiendo comprenderse en ellos los títulos creados por la ley 3351, y los que deban entregarse en pago de las deudas exteriores *de las provincias*; para lo

(180) "Terció en la contienda una autoridad científica incontrastable, la de los estudiantes", apunta irónicamente RAMOS MEXÍA (1936), quien describe el episodio de manera detallada. "El 3 de julio de 1901 manifestaciones populares atacaron las casas de ROCA y PELLEGRINI. La primera fue bien defendida por la policía. Cuando PELLEGRINI, que estaba en el Jockey Club, se enteró de lo que estaba por suceder, corrió a su casa, y la defendió personalmente, plantándose en el umbral".

(181) Como dije, el episodio tuvo importantes implicancias políticas, porque fracturó de manera insalvable al Partido Autonomista Nacional (PAN), terminando con la vigencia hegemónica que tenía desde la década de 1880.

cual se podrían emitir títulos que abonaran *4%* de renta y *medio por ciento* de amortización anual, acumulativa.

Por su parte la ley 3059, del 4 de enero de 1894, autorizó al Poder Ejecutivo a consolidar la deuda flotante a papel, de la Nación, anterior al 31 de diciembre de 1892, emitiendo hasta $ 15 M. en fondos públicos de deuda *interna*, pagando *6%* anual de renta y otro tanto de amortización acumulativa; y la ley 3684, del 17 de mayo de 1898, aceptó el *empréstito popular interno* ofrecido por el público, autorizándose la emisión de títulos por hasta *$mn 39 M.*, pagando *6%* anual de interés y *4%* de amortización acumulativa.

Crisis de 1930. Así como la crisis de 1890 se generó localmente, y no coincidió con un momento difícil en la economía mundial, la de 1930 se debió a una crisis iniciada en los Estados Unidos en octubre de 1929, que rápidamente se trasmitió a Europa, sorprendiendo a Argentina con una economía abierta, fuertemente vinculada a Inglaterra (sin pertenecer a la Comunidad Británica de Naciones), y encima endeudada. Además de las restricciones arancelarias y no arancelarias al comercio internacional, "entre 1925-29 y 1930-34 se produjo un fuerte deterioro de los términos del intercambio. Para Argentina, un deudor neto con exportaciones de alrededor de *30%* del PBI, fue un desastre de primera magnitud... Recién a partir de 1934 se produjo una mejora en los términos del intercambio" (Díaz Alejandro, 1970).

La ley 11.580, del 12 de mayo de 1932, autorizó al Poder Ejecutivo a emitir un *empréstito interno*, denominado "Empréstito patriótico de 1932", *hasta $mn 500 M.*, pagando a lo sumo *6%* anual de interés, y por lo menos *1%* de amortización acumulativa.

La ley 12.808, del 29 de setiembre de 1942, dispuso que los intereses de los títulos, letras, obligaciones y demás papeles que emitieran la Nación, las provincias y las municipalidades, pagarían el impuesto a los réditos.

"Aunque Argentina fue uno de los primeros países que abandonó el patrón oro al comienzo de la Depresión, adoptó una actitud mucho más conservadora en relación con la devolución de su deuda internacional (182). Fue el *único* gran deudor latinoamericano que pagó los intereses de su deuda exterior, aunque para hacerlo en 1931 utilizó casi *60%* de las reservas de oro que tenía la Caja de Conversión" (della Paolera, 1994). Cuando a partir de 1982 buena parte de los países de América Latina enfrentaron una nueva crisis de la deuda, los analistas puntualizaron que cuando se recuperó la capacidad de endeudamiento externo, Argentina no sacó ventaja de haber sido el único país latinoamericano que observó sus obligaciones durante la década de 1930.

---

(182) "Está en la tradición de nuestro país el haber cumplido con exactitud sus compromisos: norma tradicional que hay que conservar a toda costa, pues ella es el fundamento del crédito, y éste, a su vez, el instrumento indispensable a un gran país para acelerar su marcha económica", señaló RAÚL PREBISCH en los considerandos de la ley 11.682, de 1932, que creó el impuesto a los réditos (PREBISCH, 1991).

4.2.2. Política monetaria

Así como la política fiscal vigente entre mediados del siglo XIX y la Segunda Guerra Mundial, se puede entender analizando en bloque cada uno de sus componentes, distinguiendo en cada caso los episodios más importantes, la política monetaria puesta en práctica durante el período se entiende mejor siguiendo los acontecimientos y las decisiones en orden cronológico.

Como en el caso fiscal, del uso del término *política* monetaria el lector no debe deducir que en todo momento hubo una postura activa en las decisiones. Por el contrario, durante el período en consideración se adoptaron muchas decisiones monetarias pasivas frente a necesidades fiscales y presiones políticas ("la historia monetaria de Argentina no se entiende sino a partir del poder político de la oligarquía... Cuando había déficit en la balanza de pagos, las autoridades estaban por la devaluación; pero cuando había superávit, estaban en favor de la *estabilidad*, no de la apreciación". Ford, 1983); y hubo, además, un intenso proceso de aprendizaje del uso (y abuso) del dinero, "y de las instituciones monetarias" (della Paolera y Taylor, 2001).

Se trata de un proceso que, partiendo de un gran número de monedas locales y extranjeras, tendió —con altibajos, naturalmente— al uso de una moneda única, emitida por el Gobierno nacional (desde 1935, por el *Banco Central de la República Argentina*—BCRA—).

a. Monedas y bancos provinciales. Bancos privados. Durante las primeras décadas de la República funcionó un "patrón monetario mixto, porque en las provincias circulaban monedas emitidas en los países limítrofes... Como el peso plata, principalmente boliviano, y el peso papel. La relación entre los mercados no era fácil, por eso Rivadavia se opuso a la creación del primer banco... Las provincias del norte y centro del país, y la de Cuyo, que comerciaban con los países limítrofes (principalmente Bolivia y Chile), utilizaban monedas de plata que recibían de estos desde los tiempos coloniales" (Cortés Conde, 1989). Esta realidad continuaría hasta por lo menos la década de 1870, según el siguiente testimonio reproducido en Williams (1922): "el caso de un comerciante mendocino, que necesitaba traer mercaderías de Rosario y tenía su capital en billetes del Banco de Mendoza, ilustra bien la anarquía monetaria reinante. Debía cambiar en el mercado su papel mendocino por moneda chilena menuda, puesto que no existía otra en abundancia; cambiar estas monedas en pesos; llegado al Rosario, cambiar los pesos por cuartos bolivianos y con esto pagar las mercaderías; y por último, vender sus mercaderías en Mendoza, por papel moneda del banco local" (183).

1822. "El primer hecho importante en la historia bancaria de la Argentina fue el establecimiento de la *Compañía del Banco de Buenos Aires.* 4 años

(183) OLARRA GIMÉNEZ (1980) reproduce el inventario de monedas provinciales existentes hacia 1880, encontrando que en cada provincia circulaban *3 ó 4* monedas, y que la cotización de una misma moneda variaba hasta *25%* de una provincia a otra.

más tarde dicha compañía fue incorporada al primer banco nacional, el Banco de las Provincias Unidas del Río de la Plata, que en 1836 se transformó en Casa de la Moneda y en 1854 en el Banco de la Provincia de Buenos Aires" (Vázquez Presedo, 1971). "En junio de 1822 un grupo de comerciantes echó las bases del Banco de Descuento, nacido al calor de los apuros fiscales" (Prebisch, 1991). "Según Jorge Pillado, antes de 1851 la circulación monetaria estuvo al servicio de las finanzas públicas, para el pago de erogaciones originadas en rebeliones, guerras, gastos excesivos, etc." (Williams, 1922) (184).

1853. "La Constitución de 1853 reservó al Congreso Nacional la facultad de hacer sellar moneda, fijar su valor y el de las extranjeras y adoptar un sistema uniforme de pesas y medidas para toda la Nación" (Vázquez Presedo, 1971).

1854. "Se redactó la Carta Orgánica del *Banco de la Provincia de Buenos Aires* (BPBA). Su posición era privilegiada, por tratarse del banco de un Estado provincial rico, que gozaba del monopolio de la emisión y otros privilegios fiscales, contaba con la garantía del Gobierno provincial, recibía sus depósitos y los judiciales, y negociaba las letras de Aduana que recibía el Gobierno Nacional" (Cortés Conde, 1989). "A partir de su reestructuración de 1853-54, el BPBA alcanzó un prestigio enorme" (Cuccorese y otros, 1966). "El BPBA aceptó depósitos y descontó documentos en pesos moneda corriente y en metálico... Existió entonces un régimen bimonetario, ya que no sólo se trató de la circulación de monedas metálicas como medios de pago, sino que para hacer pagos también se utilizaron depósitos en metálico, a un tipo de cambio fijo" (Cortés Conde, 1998). "En 1860, en la Provincia de Buenos Aires circulaba dinero-papel emitido por el BPBA... Para fomentar su uso, en 1862 Mitre dispuso que la Aduana sólo aceptaría moneda emitida por el BPBA" (della Paolera, 1994).

"Los bancos privados, en su mayoría extranjeros, aparecieron tempranamente en el país" (Cortés Conde, 1963). "El Banco de Londres operó desde 1862" (Cortés Conde, 1989), y "en 1914 se estableció el First National Bank of Boston, el primero de Estados Unidos en Argentina" (Mc Gann, 1980).

"Mientras en Europa [salvo en Inglaterra] los bancos fueron activos en el desarrollo industrial, aquí —salvo el Banco Tornquist— se dedicaron a cédulas hipotecarias o especulación con tierras" (Cortés Conde, 1963). "Sólo los bancos extranjeros, como el Alemán, el Francés, el Español y el Italiano, se convirtieron en fuentes significativas de capital para los industriales antes de 1940, cuando se creó el Banco Industrial" (Guy, 1982) (185). "El cosechador no

(184) No sólo en Argentina, no sólo entonces. "En Europa, durante la Edad Media, como compensación por derecho a emitir, los bancos debían facilitarle préstamos a los gobiernos, y como consecuencia de esta expansión del crédito, pronto se encontraban en la imposibilidad de convertir sus billetes. Entonces los gobiernos dictaban el curso forzoso de los billetes que originalmente tenían respaldo" (Cottely, 1986).

(185) "Sólo parte de los bancos privados eran extranjeros. Varios que utilizaban nombres extranjeros, eran en realidad instituciones locales fundadas con ahorros locales. Como el Banco de Italia y Río de la Plata, el Español, el Francés, el Nuevo Banco Italiano y el de Galicia" (VÁZQUEZ PRESEDO, 1971).

tenía acceso a la estructura bancaria. Debía recurrir a un sistema crediticio que iba desde la chacra hasta el comerciante local y llegaba a la gran firma comercial o exportadora en los puertos... La cooperativa no fue mucho más eficaz en la solución de los problemas crediticios. El ministerio de Agricultura trató de estimular el movimiento cooperativo, pero el movimiento no prosperó" (Scobie, 1968). "La modificación de la legislación crediticia se produjo como consecuencia de la grave crisis agrícola de 1910 y 1911" (Guy, 1982).

1863. La ley 32, del 19 de mayo, dispuso que el papel moneda de la provincia de Buenos Aires, se recibiría en todas las administraciones de rentas nacionales "por su justo equivalente, con arreglo al cambio en la plaza de Buenos Aires", y que los sueldos de la administración nacional se satisfarían en la moneda metálica designada por la ley, o en papel moneda de Buenos Aires, a la referida tasa de cambio. "Con la ley de 1863 el gobierno nacional estableció para toda la Nación una unidad de cuenta (186), el *peso fuerte* ($f), equivalente a *$f 17 por onza de oro o 25 gramos de plata*, y decidió que el peso papel de la provincia se recibiera al tipo de cambio del oro en la plaza de Buenos Aires" (Cortés Conde, 1989) (187).

1867. "El 3 de enero el BPBA creó la *Oficina de cambios*" (Cuccorese y otros, 1966), "que cambiaba [el equivalente en oro o plata de] *$f 1 a $papel 25*" [emitidos por el BPBA a partir de 1822] (della Paolera, 1994). "No puede decirse que se trató de un sistema de patrón oro, ya que no se establecieron los recaudos de reservas por 100% en oro para las nuevas emisiones, que fue requisito del sistema en la ley británica de 1844" (Cortés Conde, 1998). "La libre convertibilidad de 1867, que concluyó con *41* años de curso forzoso" (Cortés Conde, 1989), "rigió hasta 1876" (Cuccorese y otros, 1966) (188). En efecto, "la crisis de 1873 repercutió sobre la Oficina de Cambios. Si bien la Constitución provincial prohibía suspender la conversión, ésta quedó decretada e inmediatamente legislada el 17 de mayo de 1876" (sic) (189) (Cuccorese y otros, 1966).

1871. "Se creó el *Banco Hipotecario de la Provincia de Buenos Aires*" (Williams, 1922).

1872. La ley 581, del 23 de octubre, autorizó a José A. Acosta, Juan Anchorena, Fermín O. Basualdo, Manuel O. Basualdo, Félix Bernal, Antonino Cam-

---

(186) Una moneda de cuenta sólo se utiliza como unidad de valor. No existe físicamente; sirve para pactar los términos en que se realizan ciertas transacciones, las cuales son canceladas con el equivalente en otras monedas, del pactado valor en términos de la moneda de cuenta. Cuando en Panamá alguien quiere abonarle 10 *balboas* a otro, simplemente le entrega un billete de $us 10.

(187) Lo cual fija la relación entre los precios del oro y la plata.

(188) Cuando comenzó la convertibilidad, la relación peso papel/peso fuerte era de *28*, de manera que la convertibilidad implicó una revaluación de *11%* del peso papel. Cuando se suspendió la convertibilidad, el peso fuerte se cotizó a *29,4* con respecto al peso papel, subiendo a *32,4* en 1878. Retornó a *25* a partir de 1881, con el restablecimiento de la convertibilidad.

(189) Significativo antecedente para la reputación de la palabra oficial. También llama la atención saber que "cuando en 1873 cayeron las reservas, se *bajó* el encaje" (CORTÉS CONDE, 1989).

baceres, Eduardo Carranza, Carlos Casares, Vicente Casares e hijos, Emilio Castro, Francisco Chas e hijos, Juan Cobo, Miguel Estévez Saguí, Juan Frías, Manuel Guerrico, Julius Haase, Delfín B. Huergo, Jaime Lavallol e hijos, Narciso Martínez de Hoz, Leonardo Pereyra, Exequiel Ramos Mejía, Carlos Saavedra, Mariano Saavedra, y Senillosa hermanos, a formar una sociedad anónima, para el establecimiento de un banco, bajo la denominación de *Banco Nacional* (BN), con capital de *Sf 20 M*, integrado Sf 2 M. por el Gobierno Nacional, Sf 5 M. por los proponentes, y Sf 13 M. reservados para la suscripción pública. El banco estaría dividido en 2 departamentos: el de emisión y el de operaciones, debiendo durante el primer año de funcionamiento, abrir por lo menos una sucursal en cada provincia (la ley 835, del 21 de octubre de 1876, modificó la ley 581) (190).

En la vida de este banco "cabe distinguir 2 períodos: desde la fundación hasta 1876, y desde 1877 en adelante... Pellegrini fue un severo crítico del BN, llegando a proponer su liquidación" (Cortés Conde, 1989).

1875. La ley 733, del 23 de setiembre, dispuso que la unidad monetaria, denominada *peso fuerte*, sería una moneda *de oro*, que pesaría 1,666666... gramos, y ley de 900 milésimos de fino; y la moneda de vellón, denominada *peso de plata*, sería una moneda *de plata*, que pesaría 27,110 gramos, y ley de 900 milésimos de fino; y que la acuñación se haría por cuenta del Tesoro de la Nación, en 2 casas que serían establecidas, una en la ciudad de Buenos Aires y la otra en la de Salta. "En junio de 1879 el Poder Ejecutivo envió un proyecto para reformar esta ley, que no se había puesto en práctica porque no se habían acuñado las monedas adoptadas" (Cortés Conde, 1989).

1876. La ley 773, del 7 de julio, dispuso que los billetes metálicos de la provincia de Buenos Aires, y los billetes del BN, serían recibidos en las administraciones de rentas nacionales, en la forma establecida por la ley 32, de 1863; autorizó al BN a suspender la conversión de sus billetes actualmente en circulación, sin que esto importara el curso forzoso; y dispuso que la Nación garantizaría a los tenedores de estos billetes su conversión, mientras subsistiera la deuda del gobierno Nacional a dicho banco; y la ley 802, del 20 de setiembre, autorizó al Poder Ejecutivo Nacional a celebrar un contrato con el gobierno de la provincia de Buenos Aires, para que el BPBA emitiera, por cuenta y orden de la Nación, hasta *Sf 10 M.* los cuales, junto a los *Sf 12 M.* en circulación, serían sellados, para expresar que la Nación garantizaba el pago de dichos billetes.

1877. "Se creó la *Casa de la Moneda*" (Alemann, 1989). La ley 974, del 16 de setiembre de 1879, dispuso que mientras no funcionara la Casa de Moneda, el Poder Ejecutivo podría contratar con el BN, la acuñación de mo-

(190) Perla para melómanos. La ley 1.969, del 11 de agosto de 1887, autorizó a la Municipalidad de la Capital para vender al BN, el edificio del *Teatro Colón*, por la suma de $ 950.000, que se destinarían a la construcción de un Teatro Municipal, el cual llevaría el nombre de 'Colón'.

neda en el exterior, por cuenta y riesgo de dicho banco; y que el sol peruano, el peso chileno y el boliviano, todos con peso de 25 gramos y ley de 900 milésimos, serían consideradas monedas de curso legal.

b. Monedas y bancos nacionales. "Hasta 1880 la historia monetaria de Argentina fue, en la práctica, la de la Provincia de Buenos Aires... En dicho año la nueva coalición triunfante la colocó definitivamente en manos del Gobierno Nacional" (Cortés Conde, 1989).

Como se verá a continuación, le llevó algo más de una década al Gobierno Nacional, a través de la implementación de "experimentos" que terminaron en la quiebra generalizada del sistema bancario, entender qué se puede hacer —y qué no— con el dinero.

1881. "El 22 de julio el presidente Roca y su ministro Romero enviaron al Congreso un nuevo proyecto sobre acuñación de moneda metálica" (Cuccorese y otros, 1966). La ley 1.130, del 3 de noviembre, "introdujo un patrón bimonetario" (della Paolera, 1994), al disponer que la unidad monetaria sería el *peso de oro o de plata.* El peso de oro tendría 1,6129 gramos de oro, de título de 900 milésimos de fino; el de plata 25 gramos de plata, de título de 900 milésimos de fino; lo cual implica un tipo de cambio de *15,5 a 1* entre el oro y la plata; prohibiéndose la circulación legal de las monedas extranjeras, cuando se hubieran acuñado 8 M. de pesos en monedas de oro, y 4 M. de plata. "La recién fundada Casa de la Moneda acuñaría las monedas" (Cortés Conde, 1989). "El privilegio de emisión [de billetes convertibles, denominados pesos moneda nacional oro u $mn oro] se le otorgó a *5* bancos: el BN, el BPBA, el Banco de la Provincia de Santa Fe, el Banco de la Provincia de Córdoba y Otero & Co, un banco privado" (della Paolera, 1994).

Cualquier sistema monetario basado en el bimetalismo está expuesto a una doble fuente de vulnerabilidad: la que surge de desconectar la cantidad de dinero de papel con respecto a las de sus respaldos, por una parte, y la que surge del establecimiento de un valor fijo entre los 2 respaldos (en este caso oro y plata), cuyo precio relativo no es constante, por la otra. "La relación 15,5 a 1 generó un vivo debate en el Congreso. Dicha relación favorecía a las provincias donde circulaban monedas de plata" (Cortés Conde, 1989). "La relación precio del oro/precio de la plata, que en el momento del dictado de la ley 1130 era de *18,16* (*17%* superior al referido 15,5), se alejó cada vez más de este valor, alcanzando a *19,41* en 1885, a *19,76* en 1890 y a *33,33* en 1900" (Vázquez Presedo, 1971).

Luce como si las provincias triunfantes al comienzo del régimen conservador, hubieran impuesto la sanción de un sistema monetario que no podía perdurar; si es así, estamos delante de un elocuente ejemplo de *politización* de una medida de política económica. Cuccorese y otros (1966) advierten la cuestión, pero no le asignan intencionalidad: "hubo consenso en que con la ley desaparecería la anarquía monetaria, pero la realidad mostró que debido a una grave falla legal (la ley no especificó si se emitiría en relación con el valor del oro o de la plata) la regularización quedó frustrada"

(Cuccorese y otros, 1966). "Ley pretenciosa, sus disposiciones fracasaron desde un principio", agrega Williams (1922).

"La convertibilidad duró 17 meses" (della Paolera, 1992), porque "el decreto del Poder Ejecutivo del 9 de enero de 1885 autorizó su suspensión" (Cortés Conde, 1989) (191). "El presidente Roca suspendió la convertibilidad, a pedido del BN y el BPBA (este último había dejado de cumplirla en junio de 1884)" (Williams, 1922). La ley 1734, del 13 de octubre de 1885, aprobó los decretos del Poder Ejecutivo del 9, 15, 21, 23 y 31 de enero de 1885, y del 21 de marzo de dicho año, por los que se autorizó la inconversión, y se declaró de curso legal, los billetes del BN en toda la República, los del BPBA en dicha provincia y en la Capital de la Nación, y los de los Bancos Provincial de Santa Fe, Córdoba, Salta, Muñoz y Rodríguez, de Tucumán, en sus respectivas provincias; y también dispuso que las obligaciones contraídas a moneda nacional oro, podrían ser chanceladas (sic) en billetes de curso legal, por su valor escrito en la forma que él determina (192). La ley 1905, del 23 de noviembre de 1886, facultó al Poder Ejecutivo para prorrogar, si lo creía conveniente, el plazo para la inconversión de los billetes bancarios, declarados de curso legal.

¿Cuál de las referidas fuentes de vulnerabilidad resultó operativa? "El bimetalismo que consagró la ley 1130 resultó extemporáneo. [Por eso,] casi inmediatamente después de dictada la mencionada ley, se dictó la 1354, que excluyó la plata y adoptó un monometalismo oro" (Olarra Giménez, 1980). La ley 1354, del 17 de octubre de 1883, dispuso que la banca de emisión, pública, mixta o privada, sólo podría emitir billetes pagaderos en pesos nacionales *oro*; y que los billetes de banco que no llenaren las prescripciones de esta ley, no podrían ser recibidos en las oficinas fiscales de la Nación. De cualquier manera "la convertibilidad no se suspendió por salida del oro [y entrada de plata], sino por expansión del crédito del Banco Nacional" (Cortés Conde, 1989).

1886. La ley 1804, del 14 de setiembre, creó un *Banco Hipotecario Nacional* (BHN), para facilitar préstamos sobre hipotecas, bajo la base de emisión de *cédulas* de crédito, que se extinguirían por medio de un fondo amortizante acumulativo; dispuso que los préstamos se harían en cédulas, por su valor a la par, con garantía en primera hipoteca, y serían reembolsados por el sistema acumulativo dentro del mismo término fijado para la duración de las cédulas de la serie en que se verifique el préstamo.

---

(191) En esa época los decretos se fechaban, pero no se numeraban. Con posterioridad se numeraron, pero al igual que las leyes, dicha numeración no volvía a comenzar de 1 cuando cambiaban el año o el presidente. Así fue como a comienzos de junio de 1943, el número de decretos superaba los 150.000. El golpe del 4 de marzo de 1943 inauguró el sistema de numeración que se sigue utilizando a comienzos del siglo XXI.

A propósito, ¡qué bien redactadas que estaban las leyes; qué precisas, qué breves!

(192) "Cuando se dispuso el curso forzoso los billetes se depreciaron, pero el gobierno continuó aceptándolos para el pago de impuestos por su valor escrito, lo que produjo una erosión muy fuerte en sus ingresos, que buscó evitar interviniendo en el mercado, vendiendo oro para levantar su cotización" [lo cual no logró] (CORTÉS CONDE, 1989).

El BHN fue creado algo más de una década después de haber comenzado a funcionar el Banco Hipotecario de la Provincia de Buenos Aires. "Antes de ellos hubo pocos préstamos hipotecarios... Estaban dominados por camarillas políticas: en la adjudicación de los préstamos los pantanos y las salitreras tenían tanta suerte como una granja floreciente, con tal que sus propietarios respondiesen al gobierno... Tasaban las propiedades a 3 ó 4 veces su valor real" (Williams, 1922). Esto tiene que haber cambiado con posterioridad, porque su principal título, las cédulas hipotecarias, "creadas por Roca" (Pinedo, 1968), "adquirieron gran prestigio y difusión, debido a la propaganda sistemática" (Prebisch, 1986). "Según A. B. Martínez y Ernesto Tornquist, a comienzos del siglo XX *90%* de las emisiones se dirigió al exterior... Las cédulas eran atractivas porque si bien fueron emitidas en moneda de papel, pagaban *7%* anual de interés y luego de la crisis de 1890 el tipo de cambio permaneció estable" (Williams, 1922). En pesos moneda nacional, el stock de cédulas hipotecarias creció *12,5%* equivalente anual entre 1905 y 1926 (Bunge, 1928).

La ley 2287, del 27 de julio de 1888, autorizó al BHN a emitir hasta *$ 60 M.* en cédulas, pagando hasta *5%* anual de interés, que se distribuirían de la siguiente manera: Capital Federal, provincia de Buenos Aires, y territorios nacionales, 41,7%; Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos y Corrientes, 6,7% cada una; etc.; la ley 2666, del 31 de octubre de 1889, autorizó al BHN a emitir bonos hipotecarios, pagando *4,5%* anual de interés y *1%* anual de amortización acumulativa; la ley 2701, del 16 de julio de 1890, autorizó al BHN a emitir, con garantía de la Nación, hasta $mn 100 M., en *billetes* del mismo banco, distribuyendo préstamos de la siguiente manera: Capital Federal y territorios nacionales, 35%; provincia de Buenos Aires, 15%; Santa Fe y Córdoba, 8% cada una; etc. (la ley 2715, del 5 de setiembre de 1890, al tiempo que derogó la ley 2701, autorizó al Poder Ejecutivo para emitir, por cuenta del Tesoro nacional, hasta $ 60 M. en billetes de la Tesorería, $ 25 M. de los cuales se destinarían al BHN); la ley 2842, del 26 de octubre de 1891, autorizó al BHN a *convertir* a la par, cédulas a oro, por cédulas a moneda nacional de curso legal, pagando *8%* anual de interés y *1%* de amortización anual acumulativa; y la ley 8172, del 1 de setiembre de 1911, reorganizó el BHN.

1887. La ley 2216, del 3 de noviembre, dispuso que toda corporación o sociedad constituida para hacer operaciones bancarias, podría establecer *bancos de depósitos y descuentos*, con la facultad de emitir *billetes garantidos* con fondos públicos nacionales, "con tal que tuviesen un capital mínimo de *$mn 250.000*; comprasen títulos nacionales a oro hasta el monto total de los billetes a emitir; la emisión de billetes estuviera limitada a *90%* del capital del banco emisor; los títulos fueran pagados a oro, a no menos de *85*; el oro fuera depositado en la Oficina de Inspección de Bancos durante 2 años, y después fuera aplicado al pago de una deuda nacional externa; en caso de quiebra de un banco, los títulos fueran vendidos para pagar sus billetes, y cualquier falla fuera pagada por el Gobierno; y el nombre del banco emisor debía estar impreso en los billetes" (Williams, 1922). Un elevado número de bancos aprovechó el privilegio de emitir (*16*, según della Paolera, 1992; *20*, según

Williams, 1922) (193). La ley 2702, del 18 de julio de 1890, dispuso que el Poder Ejecutivo emitiría $ 35.116.000 en fondos públicos nacionales, que pagarían *4,5%* anual de interés, y *1%* de amortización acumulativa, con arreglo a la ley 2216.

"La ley 2216 pretendió crear una moneda única para todo el país, uniformando la emisión. En realidad la coalición política triunfante (la Liga de Gobernadores) buscó dar curso legal en todo el país, a las emisiones de los bancos oficiales de provincia, para que sus gobiernos pudieran monetizar sus déficit. El recurso hallado fue el de circular billetes emitidos por bancos provinciales, garantidos por la Nación" (Cortés Conde, 1989). "La ley resultó un verdadero desacierto financiero" (Cuccorese y otros, 1966). "Como los bonos públicos —que estaban denominados en oro— rendían intereses de *4,5%* anual, los bancos prácticamente igualaban el costo de los préstamos extranjeros con los intereses que recibían por los bonos públicos, quedándose con la totalidad de los intereses que cobraban por los préstamos efectuados mediante la emisión de billetes. Si el gobierno hubiese tenido la intención de mantener el valor del billete mediante la venta de oro, se hubiese visto involucrado en un proceso contínuo de cambio de billetes sin valor por bonos públicos en oro, con la consiguiente y cada vez mayor transferencia al sistema bancario" (Teijeiro, 1979).

Este modo de funcionamiento, sumado a la euforia de la época, explica que "los billetes en circulación aumentaron 38% en 1888, *26%* en 1889 y *50%* en 1890. Esta explosión de oferta monetaria no fue al gobierno sino a los bancos y a los tomadores privados" (Teijeiro, 1979). "El exceso de oferta de dinero se dirigió a la compra de artículos manufacturados (importados), y de tierras" (Cortés Conde, 1987; Williams, 1922) (194).

1890. La crisis de 1890 tuvo implicancias políticas ya que, como se viera, como consecuencia de ella, el presidente Miguel Juárez Celman renunció el 5 de agosto de dicho año, completando el período su vicepresidente, Carlos Pellegrini (195). Tuvo un componente fiscal, también ya considerado, y un componente monetario, que será analizado a continuación.

---

(193) "La medida se inspiró en la ley monetaria de Estados Unidos de 1867, pero se alejó de ella en 2 aspectos fundamentales: los billetes americanos respaldados por bonos eran redimibles en oro, mientras que en Argentina no regía el patrón oro; y en Estados Unidos los bonos federales utilizables procedían de mercados secundarios activos, mientras que en Argentina se crearon especialmente con el fin de respaldar las nuevas emisiones de billetes, lo que significó crear nueva deuda pública" (DELLA PAOLERA, 1994).

(194) Indicador del comportamiento bancario: "el 16 de junio de 1887 se autorizó la duplicación del capital del Banco Nacional" (CORTÉS CONDE, 1989). "En 1888 el Banco Nacional tenía en caja reservas por *$oro 33,45 M.*; al año siguiente *$oro 5,84 M.* y en 1890 *$oro 0,45 M.*" (CORTÉS CONDE, 1987).

(195) La turbulencia fue mayor en el cargo de ministro de hacienda. WENCESLAO PACHECO, el ministro que JUÁREZ CELMAN heredó de ROCA, lo acompañó a aquél —salvo durante un breve intervalo, a cargo de RUFINO VARELA— hasta el 14 de abril de 1890. Fue reemplazado por FRANCISCO URIBURO, quien duró 52 días en el cargo, y luego por JUAN A. GARCÍA, quien acompañó a JUÁREZ CELMAN en sus 57 últimos días de presidencia. Durante su gestión PELLEGRINI fue asistido por 2 ministros de hacienda: VICENTE FIDEL LÓPEZ ("uno de nuestros más reputados financistas del siglo XIX". RAMOS MEXÍA, 1936) hasta marzo de 1892, y EMILIO HANSEN, hasta la finalización del mandato, ocurrida el 12 de octubre de 1892.

"Los préstamos otorgados durante 1885-90 no se diferenciaron de los del quinquenio anterior por su naturaleza sino por su magnitud. Los europeos no fueron menos responsables que los mismos argentinos. Durante este período comenzó la expansión mundial de capital británico, que se desparramó en grandes sumas tanto en Sud Africa como en Australia y Sud América. También llegaron a Argentina capitales alemanes, franceses y belgas, aunque en proporciones insignificantes comparadas con el tremendo influjo de capital británico" (Williams, 1992).

A fines de la década de 1880, en Argentina no había que ser experto en economía para esperar que "algo" habría de ocurrir, porque a la luz de la depreciación (en términos de oro) de todos los valores expresados en moneda de papel, y la falta de reacción de las autoridades (196), cada día era más claro que la situación no podía continuar así por mucho tiempo (nítido ejemplo de los modelos tipo *Diluvio Universal* o *Arca de Noé*, descriptos en de Pablo, 1983). "La contínua depreciación del peso-papel fue la respuesta del mercado a un gobierno que al imprimir dinero para adquirir recursos reales, volvió la espalda a su propia promesa monetaria" (della Paolera, 1994). En terminología moderna, "la sustitución de monedas es un concepto relevante para entender el período (197)... la estimación econométrica de la demanda de dinero (con diferentes definiciones de dinero) muestra la importancia que tuvo la sustitución de monedas... Dicha sustitución no implicó fuga de capitales, sino más dinero en el bolsillo de la gente" (198) (della Paolera, 1992). "Las monedas de oro y plata nunca se utilizaban para realizar transacciones monetarias interiores... Que las autoridades no acuñaran monedas metálicas, no quiere decir que la gente no las tuviera" [como los dólares durante la segunda mitad del siglo XX] (della Paolera, 1994) (199).

La ley 2741, del 3 de octubre de 1890, creó la *Caja de Conversión*, a la que se incorporó la oficina nacional de bancos garantidos, disponiendo además que todas las operaciones de emisión, conversión o amortización de moneda de curso legal, se harían por intermedio de la Caja; y que una vez que

---

(196) "En octubre de 1889 JUÁREZ CELMAN propuso vender en Europa 24.000 leguas cuadradas de tierras públicas, pero el plan no fue aprobado por el Congreso" (WILLIAMS, 1922).

(197) "La sustitución de monedas era un fenómeno conocido. Debería matizarse, cuando no rechazarse, la idea de que abandonado el patrón oro, Argentina podía llevar a cabo una política monetaria y bancaria independiente, para aislar el nivel de actividad económica de las perturbaciones procedentes del resto del mundo" (DELLA PAOLERA, 1994).

(198) "En 1891 las tenencias de metales preciosos por parte del público representaban *90%* de la cantidad total, mientras que al comienzo del 'experimento' monetario representaban *15%*" (DELLA PAOLERA, 1994).

(199) La desvalorización relativa de la moneda de papel con respecto a su respaldo se medía por el denominado "premio del oro". Inexistente hasta 1884 (debido a la vigencia de la convertibilidad), dicho premio fue de *40%* entre 1885 y 1888, trepando a *91%* en 1889, a *151%* en 1890 y a *287%* en 1891 (un premio del oro de *287%* significa que el poder adquisitivo en oro de la moneda de papel es *la cuarta parte* del que hubiera sido bajo condiciones de convertibilidad). "El premio del oro alcanzó su máximo *(364%)* en octubre de 1891" (WILLIAMS, 1922).

la suma de billetes amortizados fuera igual al monto de las emisiones de la Nación y BN, o cuando el valor en plaza de la moneda fiduciaria estuviera a la par o próximo a la par, la Caja de Conversión podría entregar billetes en cambio de oro, o viceversa, con el objeto de fijar el valor de la moneda fiduciaria.

"El antecedente más importante de la Caja de Conversión fue la Oficina de Cambios del BPBA, creada en 1867" (Cuccorese y otros, 1966). "La Caja de Conversión fue concebida exactamente igual que el departamento de emisión del Banco de Inglaterra" (della Paolera, 1994). Se estableció un premio del oro de *127%*, es decir, una relación *$oro 1 igual a $papel 2,27, o $papel 1 igual a $oro 0,44*. "La relación 1 a 2,27 surgió de un promedio" apunta Ramos Mexía (1936), quien agrega que "no fue fácil dictar la Ley de Conversión, porque mató el negocio de hacer diferencias". [Aunque] "la Caja de Conversión data de 1890, la respectiva Ley de Conversión sólo apareció en 1899 y la seguridad de su funcionamiento en 1903, cuando el presidente Roca negó firmemente toda alteración de la tasa oficial (200)... La conversión rigió hasta 1914, pero la tensión en el mercado monetario europeo ya había podido notarse el año anterior, como consecuencia del conflicto balcánico" (Vázquez Presedo, 1978).

Entre la creación y la puesta en funcionamiento de la Caja de Conversión ocurrieron algunos hechos dignos de mención. "Todos los bancos provinciales y el Banco Nacional sucumbieron en el colapso y con la crisis terminó el régimen de los bancos garantidos... El 7 de abril de 1891 se dispuso la liquidación de los 2 bancos oficiales, el BN y el BPBA" (Williams, 1922).

La ley 2746, del 9 de octubre de 1890, fijó en *10 años* el plazo máximo para que los bancos garantidos, debieran volver a la conversión de los billetes al portador y a la vista, por monedas metálicas; la ley 2776, del 25 de julio de 1891, dispuso que la autorización concedida al BN y BPBA, por decreto del Poder Ejecutivo del 7 de abril, para *suspender* el pago de sus depósitos hasta el 1 de junio entrante, continuaría hasta nueva resolución del Honorable Congreso; la ley 2789, del 7 de agosto, *reorganizó* el BPBA, acordándole un plazo de *5 años*, para el pago íntegro del capital e intereses de los depósitos particulares, al tiempo que desligó al banco de la ley 2216, de 1887, de bancos garantidos; y la ley 3037, del 16 de noviembre de 1893, dispuso la *liquidación* del BN (la ley 5124, del 9 de setiembre de 1907, dispuso que el BNA implementaría la liquidación del BN) (201).

La ley 2841, del 15 de octubre de 1891, autorizó la creación del *Banco de la Nación Argentina* (BNA), por 20 años, con *$mn 50 M.* de capital, pudiendo realizar todas las operaciones, y teniendo todos los derechos y prerrogativas, acordadas al BN, excepto la de emitir billetes sin tener antes el encaje metáli-

---

(200) Recién a partir de 1903 la Caja de Conversión comenzó a acumular reservas.

(201) En 1963 (sic), cuando trabajaba en el Consejo Nacional de Desarrollo, escuché decir que todavía funcionaba, dentro del BNA, la oficina liquidadora del BN. ¿Fantasía o realidad? ¿Seguirá existiendo actualmente?

co exigido por la Caja de Conversión, o prestarle a algún gobierno o municipalidad, con excepción del gobierno Nacional, al cual le podría prestar hasta *$mn 2 M.*; y declaró en liquidación al BN (la ley 4507, del 29 de setiembre de 1894, aprobó la Carta Orgánica del BNA).

"Pensado 'semipúblico', el BNA terminó siendo público por falta de interés privado. Para evitar la reiteración de problemas, se dispuso que el banco no pudiera prestarle a ninguno de los poderes públicos o municipios, salvo al gobierno Nacional, y que tampoco pudiera utilizar los depósitos para financiar préstamos públicos" (della Paolera, 1994).

Así como entre 1881 y 1892 el gobierno Nacional experimentó en materia monetaria, fue tal el shock que la referida conducta produjo que con posterioridad el péndulo pasó al extremo contrario. "Entre 1893 y 1899 hubo sobrereacción monetaria; se congeló la oferta monetaria nominal (202), generando deflación" (Teijeiro, 1979) (203).

1899. La ley 3871, del 31 de octubre, dispuso que la Nación *convertiría* toda la emisión fiduciaria de billetes de curso legal, en moneda nacional de oro, al cambio de *$mn 1* por *$oro 0,44*; que el Poder Ejecutivo procedería a formar una reserva metálica, denominada *fondo de conversión,* destinada exclusivamente a servir de garantía a la conversión de la moneda de papel; y que el oro que recibiera la Caja de Conversión no podría ser destinado, en ningún caso, ni bajo orden alguna, a otro objeto que el de convertir billetes al tipo de cambio fijado.

"En 1899 se pudo liquidar todo el pasado. La ley 3871 resultó ser el punto de partida de la reacción económica financiera... Produjo estabilidad monetaria, mantenimiento de la cotización del oro e ingreso de oro a la Caja de Conversión. Evitó enormes pérdidas a los agricultores y ganaderos" (Cuccorese y otros, 1966). "Formulada por el ministro José M. Rosa, y sostenida por Pellegrini y Tornquist (204), la Ley de Conversión estabilizó el billete en $oro 0,44" (Williams, 1922). "En 1899 Argentina se reintegró al patrón oro (en rigor, al patrón cambio-oro, muy diferente al original)... Aplicado de manera estricta, el sistema continuó vigente hasta el comienzo de la Primera Guerra Mundial, con notable aumento de la producción real y baja inflación" (della Paolera, 1994).

"Desde 1899 hasta 1935 Argentina tuvo un orden monetario basado en la ley inglesa de 1844, consistente en una oficina de conversión entre metáli-

---

(202) En términos nominales, en 1903 la circulación fiduciaria era *5%* inferior a la existente una década atrás.

(203) El decreto 5842, del 17 de marzo de 1950 (sic), dispuso que hasta el 31 de mayo de dicho año, el BCRA canjearía los billetes emitidos con anterioridad al 20 de setiembre de 1897.

(204) El rol de TORNQUIST como asesor financiero del gobierno durante la última década del siglo XIX y comienzos de la primera del siglo XX, fue detalladamente descripto en la biografía que la Institución Tornquist preparó cuando se cumplió el centenario del nacimiento de aquél (1942).

co y billetes, llamada Caja de Conversión, y un banco comercial de una gran dimensión relativa a otros bancos, el BNA. El funcionamiento de estas 2 instituciones seguiría el 'currency principle'. La Caja de Conversión se asimilaba al departamento de emisión del Banco de Inglaterra, que solamente podía emitir contra metálico, mientras que el BNA se asimilaba al departamento bancario y atendería el negocio bancario. En la práctica, en un desarrollo no contemplado inicialmente, el departamento bancario asumió funciones de banco central, conservando las de banca comercial. En cambio, el departamento de emisión se restringió a las funciones previstas originalmente" (Salama, 1997) (205).

"La memoria de las décadas de 1880 y 1890 generó apoyo político al patrón oro a comienzos del siglo XX. Los socialistas estaban por el libre comercio, la estabilidad y el patrón oro" (Díaz Alejandro, 1984b). Esto último documenta el shock que produjeron los efectos de los experimentos monetarios, porque al detener la *revaluación* del peso papel ("la Caja de Conversión comenzó comprando oro", apunta Geller, 1975), con perspectiva miope la convertibilidad podría juzgarse "antiobrera"; pero al parecer los socialistas de entonces privilegiaron los beneficios de largo plazo de evitar ulteriores experimentos monetarios, a los beneficios circunstanciales de profundizar la revaluación del peso papel, y por ende el aumento del poder adquisitivo de los salarios fijados en dicha moneda (como se verá de inmediato, al comienzo de la Primera Guerra Mundial Juan B. Justo se opuso con decisión a la nueva suspensión de la convertibilidad, y abogó por su restablecimiento luego de la finalización del conflicto). "El régimen de la Caja de Conversión fue criticado siempre. Hubo sin embargo una gran resistencia a reformarla, por el temor de volver a las viejas experiencias inflacionarias que tantos trastornos habían causado en el siglo XIX" (Prebisch, 1986).

1914. "Argentina volvió al patrón oro en 1899 por consideraciones de largo plazo, principalmente incorporar al país al esquema internacional del trabajo, y lo abandonó en 1914 por razones inmediatas... En julio de 1913 había comenzado la exportación de oro" (Geller, 1975).

Simultáneamente con el comienzo de la Primera Guerra Mundial, "el 2 de agosto Buenos Aires cerró durante una semana sus instituciones financieras, especialmente la Caja de Conversión" (Vázquez Presedo, 1978). El 8 de agosto se dictaron "4 leyes de emergencia" (Geller, 1975): la ley 9478 *prorrogó* 30 días las obligaciones de dar sumas de dinero; la 9479 dispuso que mientras el BNA no pudiera utilizar el fondo de conversión en las operaciones de cambio, quedaba autorizado para convertir y movilizarlo en la forma en que considerada más conveniente; y que la Caja de Conversión efectuaría opera-

(205) "La Caja de Conversión continuó sus operaciones, dado su diseño institucional robusto. El BNA, por el contrario, estuvo sujeto a pobre supervisión, modificó más de una vez sus objetivos y expandió sus actividades hasta casi desplazar al sistema financiero en su conjunto. Para salvar al banco, al final, se sacrificó la convertibilidad, un caso en el cual la mala institución desplaza a la buena", (DELLA PAOLERA y TAYLOR, 2001).

ciones de redescuento de documentos comerciales, o en el BNA, emitiendo al efecto los billetes necesarios, siempre que la garantía metálica no bajara de *40%* (206); la 9480 facultó al Poder Ejecutivo para recibir en déposito, en las legaciones argentinas, oro sellado de parte del comercio y la banca; y la 9481 *suspendió* por 30 días la *convertibilidad* establecida en la ley 3871, de 1899. "La suspensión de la convertibilidad se prolongó... *13 años*" (Geller, 1975). La ley 9527, del 29 de setiembre de 1914, creó la *Caja Nacional de Ahorro Postal*; y la ley 9577, del 30 de setiembre, dispuso que la Caja de Conversión entregaría al BNA, contra documentos comerciales, billetes moneda nacional de curso legal, siempre que la garantía en metálico de la circulación fiduciaria no bajara de *40%*.

"Juan B. Justo se opuso con decisión [a la suspensión de la convertibilidad], tildándola de 'oligárquica', dirigida contra la clase asalariada y en beneficio exclusivo de los bancos comprometidos en operaciones especulativas... Según Justo, la clausura trajo consigo el agio... Poco tiempo después que Alvear asumiese la presidencia [1922], Justo insistió sobre la necesidad de la derogación de las leyes que impedían la convertibilidad, lo cual recién ocurrió en 1927" (Cuccorese y otros, 1966).

Por motivos precautorios, que la Caja de Conversión dejara de vender oro al comienzo de una "guerra mundial" parece sensato. Sin embargo Geller (1975) apunta que "cuando la convertibilidad fue suspendida, el país había acumulado tantas reservas de oro que podría haber hecho frente a la crisis del sector exterior sin renunciar al sistema (207)... En todo caso la decisión tuvo poco que ver con el plano comercial, ya que el conflicto generaría fuertes superávit" (208). En el mismo tenor, y referido al año siguiente, el mencionado autor pregunta: "¿por qué el gobierno no fijó un tipo de cambio estable en 1915, o quizás en 1916, antes de cederle el poder a los radicales, cuando la moneda nacional se estaba valorizando? [el argumento que el propio Geller mencionó cuando el patrón cambio-oro se restableció en 1899]. Los siguientes argumentos deben tomarse en consideración: el sector agrícola no estaba urgido por consideraciones de beneficio desfavorables (la situación era radicalmente distinta de la de 1899, cuando la baja de la prima del oro coincidió con precios internacionales en descenso); y el reajuste de los precios internos, que se acomodaron al nuevo nivel de los precios internacionales, provocó malestar en los sectores urbanos (al alza del costo de la vida debe agregarse el aumento de la desocupación). El panorama político había cambiado y no es improbable que el gobierno pensara que la valorización de la moneda podría mitigar en cierta medida el impacto de las nuevas condiciones externas sobre el nivel de precios internos".

---

(206) "Al comenzar la Primera Guerra Mundial, por primera vez en la historia financiera argentina los bancos comerciales solicitaron redescuentos al BNA" (Vázquez Presedo, 1978).

(207) "En 1913, Argentina tenía en sus reservas *5,5%* del oro del mundo, Inglaterra *3,6%*" (Ford, 1983).

(208) Al finalizar la Primera Guerra Mundial, incluyendo las tenencias existentes en las legaciones argentinas en el exterior, Argentina tenía *74% más* de oro que al comienzo del conflicto.

1929. "El 25 de agosto de 1927 se restableció la convertibilidad" (Balboa, 1972). "A mediados de 1928 se produjo una grave tensión en el mercado monetario argentino, como consecuencia de la tirantez en los mercados internacionales de crédito" (Vázquez Presedo, 1978). "El 16 de diciembre de 1929 se dispuso el cierre de la Caja de Conversión" (Cuccorese y otros, 1966), "manteniéndose la legalidad de las exportaciones de oro" (Vázquez Presedo, 1978) (209).

Los acontecimientos monetarios de la década de 1930 fueron relatados por un calificado testigo: Raúl Prebisch, subsecretario de finanzas durante el gobierno de Uriburu, funcionario durante la presidencia de Justo (asesoró durante la negociación del denominado Pacto Roca-Runciman), y gerente general del Banco Central desde su creación hasta octubre de 1943 (salvo indicación en contrario, los siguientes textos encomillados fueron extraidos de Prebisch, 1986 y 1991, Prebisch en Magariños, 1991, y Prebisch en Pollock, Kerner y Love, 2002) (210).

"No obstante el cierre de la Caja de Conversión en 1929, el Gobierno continuó exportando oro para atender los servicios de la deuda pública (se buscaba colocar un empréstito en Francia) (211). La crisis política de abril de 1931 [el triunfo radical en la Provincia de Buenos Aires, que destrozó la estrategia política del gobierno de Uriburu], generó desconfianza, gran especulación y fuga de capitales. Nadie quiso prestar en esas condiciones políticas... Entonces se pararon las exportaciones de oro".

"Bajo la presión de los acontecimientos ('todos creíamos que se trataba de una medida de emergencia... A principios de 1931 las noticias que nos llegaban acerca de la evolución de la crisis mundial eran más bien favorables'), el 10 de octubre de 1931 el gobierno dispuso el *control de cambios*... En cuanto al funcionamiento administrativo del sistema, se pasó por todas las consecuencias iniciales de la improvisación e inexperiencia: no había plan. La caída de la libra esterlina [ocurrida a partir de setiembre de 1931] fue tan

---

(209) "Según tenencias de oro, en 1930/31 Argentina ocupaba el cuarto o quinto lugar. Teníamos más oro que Italia, 3 veces más que Holanda o Bélgica, 4 veces más que India, Canadá o Suiza, y 5/8 de lo que tenía Inglaterra" (PINEDO, 1968).

El máximo de reservas de la Caja de Conversión se verificó en junio de 1928. Cuando se suspendió la convertibilidad, la Caja había perdido *17%* del nivel máximo de sus reservas; y cuando se creó el Banco Central, la Caja tenía *58%* de las reservas existentes en el momento en que se suspendió la convertibilidad.

(210) "FEDERIDO PINEDO, ministro de Hacienda en el momento en que se creó el BCRA, propuso a PREBISCH para presidente, pero éste no aceptó, señalando que a los *34* años de edad y sin la autoridad suficiente, él no era la figura indicada para ese cargo" (LOURO, 1992).

(211) No sorprende, entonces, que "durante el primer semestre de 1930 el peso bajó notablemente, pero el crédito del país se mantuvo y los bonos argentinos siguieron cotizándose por encima de *90* en Nueva York" (VÁZQUEZ PRESEDO, 1978).

Tampoco hay signos de pánico en el sistema financiero. Durante el primer año de la Gran Crisis los billetes y monedas disminuyeron *1,4%*, los depósitos a la vista *4%*, y los depósitos a interés *1%*.

súbita (212), y la necesidad de implantar el sistema tan urgente, que se procedió sin programa alguno. Dije: 'no hay más recuperación a la vuelta de la esquina. No tenemos que esperar nada del exterior'... Yo mismo redacté el decreto, porque era una situación desesperada... Por otro lado, no había mucha inclinación a formular un plan de vasto alcance, porque se tenía el sentido de la transitoriedad. El sistema dió lugar a considerables protestas, por parte de la gente que no se sentía igual tratada que sus competidores... La caída de la libra aceleró la fuga de capitales. Materialmente, dicha caída no tenía por qué llevarnos al control de cambios. Fueron las consecuencias psicológicas las que le hicieron pensar a mucha gente que si la libra caía en semejantes proporciones, el peso estaba destinado a caer con mucha más facilidad. Eso precipitó la fuga de capitales".

"La creada Comisión de Control de Cambios distribuyó divisas según la siguiente lista de prioridades: necesidades del Gobierno, especialmente el servicio de la deuda externa; importación de materias primas para industrias, combustibles y bienes de consumo indispensables; remesas de inmigrantes, transferencias a nacionales residentes en el extranjero y gastos de los viajeros; otras mercaderías; y cancelación de deudas comerciales atrasadas" (Vázquez Presedo, 1978). La ley 11.826, del 30 de setiembre de 1933, gravó con una tasa especial de *5%* la venta de divisas para el pago de pensiones en el exterior, o remesas de inmigrantes; y de *10%* para el pago de rentas a favor de residentes en el exterior o cualquier otra remesa.

Como consecuencia de esto "se acumularon deudas impagas, que se conocieron como 'fondos bloqueados' [en su mayoría pertenecientes a empresas ferroviarias]. El Gobierno solucionó el problema por medio de la emisión de títulos en libras esterlinas, dólares, francos suizos, liras y pesetas, los cuales fueron entregados contra el pago en pesos moneda nacional" (Vázquez Presedo, 1978). ¡Notable antecedente de lo que ocurrió durante la crisis de la deuda de la década de 1980, y el denominado "Plan Bonex" de fines de 1989! (213).

"A comienzos de 1932 empezó la 'heterodoxia'. En la desvalorización de la moneda se vió un medio para contrarrestar las consecuencias de la baja de precios sobre la economía interna... Nuestro país estaba sujeto, en su vida económica, no sólo a la fluctuación de sus cosechas y a las oscilaciones del crédito, sino que dependía, en alto grado, del curso de los acontecimientos mundiales, de las fluctuaciones y contingencias de la economía internacional... La opinión calificada del país vivió en esos tiempos pendiente del restablecimiento mundial. Por eso tuvimos una gran desilusión cuando, en 1933, fracasó la *Conferencia Económica Mundial* celebrada en Londres, de la cual

---

(212) En términos del dólar, la libra perdió la cuarta parte de su poder adquisitivo. "Con el abandono del patrón oro por Inglaterra, apareció el *área de la libra*" (Vázquez Presedo, 1978).

(213) "Simultáneamente con el control de cambios, se dispuso un aumento de *10* puntos porcentuales en los derechos de importación; lo cual implicó un aumento de *36%* en las barreras al comercio, dado un gravamen promedio de *28%*" (Fodor y O' Connell, 1973).

se esperaba el restablecimiento del comercio mundial y una serie de medidas que podrían tonificar la situación general".

Con la llegada de Pinedo al ministerio de Hacienda, "el 28 de noviembre de 1933 se produjo una reforma importante en el sistema de control de cambios, cuyos 3 puntos fundamentales fueron: el establecimiento de un permiso previo para la importación; el abandono del principio del control absoluto, decidiéndose controlar lo que la práctica enseña que puede controlarse, dejando el resto de las transacciones en un mercado completamente libre [legal]; y el desplazamiento de los tipos de cambio: se abandonó un nivel artificialmente bajo y se buscó otro de acuerdo con las circunstancias (214)... Se introdujeron *aforos*, porque la realidad demostró que era prácticamente imposible determinar el verdadero valor, aún el de las exportaciones de productos con mercado universal, porque un exportador podía hacer mil maniobras, tanto más en las exportaciones que están controladas por combinaciones, como las de la carne... A fines de 1933 no se pensó que éste sería un sistema de mucha duración" ("esta segunda etapa del control de cambios duró hasta 1938". Vázquez Presedo, 1978). Entre 1931 y la Segunda Guerra Mundial Prebisch identifica *5* etapas del control de cambios, resultado de la cambiante demanda excedente de divisas.

¿Qué ocurrió, a todo esto, en el sistema bancario? "Para reponer el efectivo de los bancos y evitar una conmoción, en abril de 1931 el Gobierno se vió forzado a aplicar la vieja ley de redescuento [la 9.479], dictada el 9 de agosto de 1914. Además de la caída de precios de *50%* (215), la inmovilización de carteras se debió a haberse otorgado créditos de manera imprudente... Los bancos acudieron al redescuento del BNA, el que a su vez se vió forzado a acudir a la Caja de Conversión", quien jugaba el rol de prestamista de última instancia.

El sistema estaba expuesto a turbulencias, una de las cuales Hueyo (1959) describe así: "en mayo de 1932 recibí en mi despacho a los miembros del directorio del BNA, quienes me informaron que los recursos de la institución se hallaban en vías de agotarse, por redescuento a otras instituciones que soportaban una continua extracción de sus depósitos. Los acompañé esa noche al domicilio del señor Presidente, y quedó convenido pedir al Senado que abandonase la discusión del presupuesto, y diese sanción sin tardanza a la ley del Empréstito Patriótico, que ya tenía voto favorable de Diputados. Al

---

(214) En el segmento oficial del mercado de cambios el dólar aumentó *28%*, en tanto que el tipo de cambio libre se ubicó *65%* por encima de la cotización oficial anterior a la modificación. La brecha entre el tipo de cambio libre y el oficial fue inicialmente de *28%*.

Cabe acotar que a lo largo de 1933 se había producido una *revaluación* del tipo de cambio, de manera que, a pesar del aumento registrado, el tipo de cambio oficial de noviembre de 1933 era *13% inferior* al que había existido en 1932, y el libre se ubicó *12%* por encima de dicho valor

(215) "En moneda nacional, sólo entre 1930 y 1931 el precio del trigo cayó *41%* y el del maíz *32%*" (COTTELY, 1986).

día siguiente el Empréstito era ley [la 11.580], y en la misma noche se descontaba en la Caja de Conversión un bono provisorio de *$mn 50 M.*, cuyo importe fue depositado íntegramente en el BNA. Así se salvó una grave situación que nunca más volvió a presentarse en forma inquietante... Situaciones como la que dejó relatada pudieron acontecer porque carecíamos entonces de una institución reguladora de las reservas" (216).

c. Banco Central. Creer que en nuestro país, en materia monetaria, no había "nada" antes de que el 31 de mayo de 1935 comenzara a operar el BCRA, es más o menos como creer que Beethoven sólo escribió su *quinta* sinfonía (217).

"Las medidas que se tomaron a raíz de la crisis de 1929, debieron implementarse a través de las instituciones existentes, la Caja de Conversión y el BNA" (Arnaudo, 1986). "El BNA tenía en 1908, *28%* de los depósitos del sistema financiero, y *la mitad* en 1914" (Ford, 1983), no obstante lo cual "parece una exageración considerar al BNA un antecesor del BCRA... Antes de 1935 no había esquema para estabilizar los agregados monetarios" (Arnaudo, 1986). "El sistema monetario y crediticio anterior a 1935 fue construido yuxtaponiendo piezas de importancia dispar. Lo que más caracterizaba al sistema era que no existía un instituto de carácter bancario autorizado a emitir billetes" (Pinedo, 1968). "Antes de la existencia del BCRA, los papeles del gobierno se colocaban en sectores muy restringidos: compañías de seguros, algunas entidades financieras, grandes empresas, pero sin llegar al público, que prefería depositar sus fondos en cajas de ahorro o dedicarlos a la compra de inmuebles" (Prebisch, 1986).

"Antes de la creación del BCRA habían funcionado ya en forma dispersa algunos de los elementos que corresponden a una institución de esta naturaleza. En efecto, el BNA prestaba a los bancos mediante el redescuento y prestaba además al Tesoro, desempeñando funciones primarias de agente financiero; todo ello a expensas de los recursos de que disponía para cumplir sus funciones especificas de banco comercial, agrario e industrial. La Caja de Conversión emitía contra oro, documentos comerciales y títulos del Estado. El Tesoro colocaba precariamente sus títulos y papeles y atendía directamente el pago de sus servicios; manejaba, además, un incipiente Fondo de Divisas, para regular los cambios por intermedio del BNA. La Oficina de Control de Cambios, aparte de sus relaciones con importadores y exportadores, controlaba los movimientos de divisas de los bancos. Todas estas funciones, excepto la de la Oficina de Cambios, fueron los elementos constitutivos del BCRA en 1935 (la Oficina de Cambios pasó al BCRA en 1941)" (Prebisch, 1986).

"La creación del BCRA fue el resultado de largas discusiones, iniciadas a fines del siglo XIX" (Diz, 1966), "que tomaron estado público en los primeros

(216) Notorio antecedente del Fondo Fiduciario creado en 1995.

(217) Los proyectos, los debates, la descripción de Prebisch, la legislación básica de creación del BCRA, así como las principales herramientas de política utilizadas durante los 8 primeros años de existencia del banco, están contenidos en BCRA (1972).

años de la década de 1930" (Diz, 1994) (218). "En 1917 Yrigoyen envió un proyecto al Congreso para crear un banco de emisión, que no fue aprobado... En enero de 1931 se redactó otro proyecto" (Prebisch, 1986). "La Conferencia Financiera Internacional de Bruselas de 1920 recomendó con insistencia a los diversos países que aún carecían de Banco Central (219), que tomarán las medidas conducentes para constituirlo" (Cottely, 1986). "Contemporáneos con el BCRA se crearon el *New Zealand Bank* y el *Bank of Canada*" (Alhadeff, 1986).

"A comienzos de 1933 Otto Niemeyer visitó Argentina" (Alhadeff, 1986), "consultado por el ministro Alberto Hueyo, mi antecesor" (Pinedo, 1968). "El técnico del Banco de Inglaterra, junto con otros 4 que lo acompañaron en la misión, trabajaron intensamente en nuestro país durante 3 meses" (Hueyo, 1959). "La consulta con extranjeros, lejos de resultar insólita, era la norma en la época... No había ingenuidad en la afirmación de Hueyo de que 'es necesario para el prestigio de la nueva institución que los extranjeros entiendan bien lo que se hará en la Argentina, y en este sentido la cooperación del Banco de Inglaterra adquiere suma importancia'" (Alhadeff, 1986) (220).

"Niemeyer elaboró un proyecto de Banco Central y otro de Ley de Bancos" (Prebisch, 1986). "Niemeyer formuló propuestas para crear el Banco Central, pero sus ideas fueron rechazadas cuando se oponían a lo que Argentina necesitaba" (Pinedo, 1971). "Los proyectos que Pinedo envió al Congreso se

---

(218) "Cuatro cuestiones se debatían en aquel momento: la función de un BCRA; la separación de la banca comercial y de inversión; el carácter de las reservas bancarias y la garantía gubernamental de los depósitos de los bancos comerciales. Sobre la primera cuestión había 2 posiciones contrapuestas: la de quienes abogaban por una institución encargada exclusivamente de velar por el valor de la moneda, y la de quienes sostenían que el Banco Central debía ser la promoción de condiciones favorables a la estabilidad de la actividad económica y la plena ocupación" (ARNAUDO, 1986).

(219) "Con la creación del *Banco de Inglaterra*, en 1694, comenzó la época de la institucionalización de los bancos emisores. En 1791 se creó el Banco de los Estados Unidos, transformado en 1913 en el *Sistema de la Reserva Federal*. No todos tenían las mismas características: en Inglaterra, siguió rigiendo la característica privada (no estatal) de la emisión monetaria; en Alemania, la misma fue una rama separada de los negocios bancarios; mientras que en Francia hubo una fuerte tendencia a la centralización [¡cuando no!]" (COTTELY, 1986).

(220) Además de NIEMEYER, "EDWIN W. KEMMERER, F. J. POWELL, ROBERT TRIFFIN, FELIPE PAZOS, JORGE SOL y DAVID L. GROVE también asesoraron a diversos países" (COTELLY, 1986).

EICHENGREEN (1986) describe vívidamente las actividades de KEMMERER. "Profesor de la Universidad de Princeton, entre 1917 y 1930 asesoró a 7 países latinoamericanos, entre ellos Colombia, Chile, Guatemala, Bolivia, México y Ecuador... Algunas veces tuvo que hacerlo de noche, protegido por las armas... También estuvo en Filipinas, Sud Africa, Polonia, China y Turquía... Lo hacía por dinero... ¿Por qué los países estaban interesados en asesoramiento americano?: porque no lo veían como imperialismo político, por la prosperidad de la economía de los Estados Unidos, y para atraer capital americano... Una invitación a KEMMERER indicaba los deseos de las autoridades de tener en cuenta sus recomendaciones... Las misiones de KEMMERER se parecen a la condicionalidad del FMI... 3 recomendaciones (atractivas para los inversores extranjeros): estabilización de la moneda vía patrón oro, restricciones al derecho a emitir de los bancos locales, vía el establecimiento de un banco central, y reforma impositiva".

"Antes de 1935, 9 de los 10 países que visitó KEMMERER sancionaron nueva legislación de Banca Central" (ALHADEFF, 1986).

ajustan a los de Niemeyer en su estructura y disposiciones técnicas, pero presentan diferencias fundamentales de concepción de política bancaria, tanto en lo que concierne a la situación existente como al desarrollo futuro. Niemeyer no preconizaba ninguna medida de saneamiento, en cambio se creó el Instituto Movilizador de Inversiones Bancarias; Niemeyer sólo le exigía a los bancos comerciales presentarle un balance al BCRA, en cambio se creó la Inspección de Bancos; Niemeyer no planteó ningún instrumento de absorción de fondos sobrantes, a fin de actuar sobre el ciclo, mientras que el proyecto enviado al Congreso sí; etc. La ley hizo el esfuerzo de adaptar al medio argentino el proyecto de Niemeyer, modificándolo en tal forma que se ajuste a la realidad de nuestro país. Lo cual dió lugar a mayor intervención del Estado" (Prebisch, 1986).

¿Por qué en 1935? Para Arnaudo (1986) "la iniciativa prosperó porque las condiciones económicas la hacían aconsejable (221), antes que por la pretensión voluntarista de una élite ilustrada por los últimos avances del mundo desarrollado"; mientras que para Prebisch (1986), "no había un ambiente público preparado para crear el Banco Central. Se necesitó la autoridad, el prestigio, la experiencia parlamentaria, la tenacidad y la energía de Pinedo para lograrlo" (Prebisch, 1986). Muchos años después, reflexionando sobre su protagonismo en este evento, Pinedo (1968) dijo textualmente: "declaro que no estoy excesivamente orgulloso de que pueda atribuírseme una participación importante en la fundación del Banco Central en reemplazo de lo que había. No creo que haberlo creado haya sido una obra mala en sí, pero el hecho es que sirviéndose del Banco Central se le han hecho al país males enormes".

Desde el punto de vista *legal*, la creación del BCRA implicó el dictado de 6 leyes, aprobadas el 28 de marzo de 1935, y 2 decretos. La ley 12.155 creó el BCRA; la 12.156, denominada "de bancos", se ocupó del funcionamiento de los bancos comerciales; la 12.157 creó el *Instituto Movilizador de Inversiones Bancarias*; las 12.158 y la 12.159 modificaron los directorios del BNA y BHN, respectivamente; en tanto que la 12.160 diseñó la organización del BCRA.

Según la ley 12.155, el BCRA tiene por objeto concentrar reservas suficientes para moderar las consecuencias de la fluctuación en las exportaciones y las inversiones de capitales extranjeros, sobre la moneda, el crédito y las actividades comerciales, a fin de mantener el valor de la moneda; regular la cantidad de crédito y de los medios de pagos, adaptándolos al volumen real de los negocios; promover la liquidez y el buen funcionamiento del crédito bancario, y aplicar las disposiciones de inspección, verificación y régimen de los bancos establecidas en la ley de bancos; y actuar como agente financiero y consejero del gobierno en las operaciones de crédito externo o interno y en la emisión y atención de los empréstitos públicos; un capital de

(221) "La creación del BCRA respondió a necesidades específicas... Nada se pensó respecto a la inestabilidad asignable a causas domésticas, bajo la hipótesis que el tamaño relativo de éstas era muy pequeño respecto al de aquéllas" (Arnaudo, 1986).

$mn 30 M. (222), del cual el Gobierno Nacional suscribió la tercera parte; el privilegio exclusivo de la emisión de billetes, teniendo que mantener un respaldo mínimo de los billetes en circulación de *25%* en oro, divisas o cambio extranjero; no pudiéndole prestar al Gobierno Nacional más del equivalente a *10%* del promedio de los recursos que haya obtenido en los últimos *3* años.

¿Por qué mixto? "No se concibe un Banco Central manejado por gobiernos" (Prebisch, 1991; escrito en enero de 1932); "el temor a la interferencia política en las finanzas durante y después de un pasaje a la banca central era todavía rampante... Aún el proyecto del gobierno aparentemente más nacionalista de Uriburu, permitía que hasta 2 de los 10 directores fueran extranjeros... El consejo de Niemeyer de formar un banco de capital mixto era la receta común para los bancos centrales antes de la Segunda Guerra Mundial" (Alhadeff, 1986); "para ser completa y no incurrir de nuevo en los excesos anteriores, la reforma requería que la delicada facultad de emitir no recayese en el Estado o en establecimientos bancarios sometidos a su influencia. De ahí la fundación de una institución de emisión con carácter de entidad privada, independiente del poder público, manejada por un directorio compuesto de hombres alejados de la política y realmente experimentados en los negocios comerciales y bancarios. Este es el origen del BCRA" (Hueyo, 1959). "El carácter mixto le daría una fuerza de persuasión moral, muy utilizada en aquel momento (223), que no tendría una agencia exclusivamente gubernamental" (Arnaudo, 1986). "La banca extranjera era la única que no estaba en quiebra, de manera que crear un banco en que sólo estuvieran representados, contra toda la teoría vigente, los bancos nacionales, era empezar con el pie torcido" (Prebisch en Magariños, 1991).

El BCRA abrió sus puertas presidido por Ernesto Bosch, quien permaneció en su cargo hasta el 18 de setiembre de 1945, es decir, durante 3.764 días (224). "Bosch tenía 80 años, pero lúcidos, muy lúcidos. Captaba rápidamente las cosas y nunca se tomó una decisión fundamental sin que él la comprendiera. Fue una gran fuerza moral. Me dió una confianza ilimitada. Cuando le llevé la primera lista de nombramientos que había que llevar al directorio, me dijo:

---

(222) Al tipo de cambio libre, equivalente a libras 1,6 M. o $us 8 M. "Por capital, en su fundación el BCRA era *décimo* en el mundo, más grande que los de Francia, Holanda, Suiza, Austria y Canadá" (ALHADEFF, 1986).

(223) Ejemplo del uso de la autoridad moral por parte del BCRA. "Habíamos observado que venía dinero del exterior a colocarse a corto plazo en letras de Tesorería, si bien al mismo tiempo los compradores de ellas se cubrían comprando futuros en monedas extranjeras. El BCRA recomendó a los bancos no efectuar esas operaciones... La política del BCRA, desde sus primeros tiempos, fue la de inducir a los bancos a considerar que no son una mera empresa comercial, sino una parte del sistema monetario con responsabilidades efectivas, y que en ciertos momentos en que el BCRA recomienda una política prudente de crédito, lo hace inspirado en propósitos de orden colectivo, en cuya realización los bancos deben colaborar sin dejarse guiar exclusivamente por su interés" (PREBISCH, 1986).

(224) Seis décadas después, el primero sigue siendo el presidente del BCRA que más tiempo permaneció en su cargo (el doble de días de quien le sigue en la tabla según permanencia, ADOLFO CÉSAR DIZ, quien ejerció el cargo entre el 2 de abril de 1976 y el 31 de marzo de 1981).

'no señor, yo le doy a usted plena confianza. Si usted se equivoca, lo juzgaremos'... Hasta las propuestas para nombrar personal que enviaba el presidente Justo se estrellaban ante esa figura que era Bosch. De manera que el BCRA llegó a tener un personal de primer orden... Bosch no era un técnico, nunca había sido banquero. Yo tampoco, porque el BCRA es una cosa distinta de la banca particular" (Prebisch en Magariños, 1991).

Ortiz (1993) analizó la independencia de los bancos centrales de un conjunto de países de América Latina entre 1935 y 1939 según 4 criterios: elección de autoridades, mecanismos legales para resolver conflictos entre el Banco Central y el Ejecutivo, objetivos del Banco Central y restricciones al endeudamiento público con el Banco Central. Durante el período mencionado encontró a dichos bancos centrales con *alto* nivel de independencia, superior al de muchísimos otros países, sólo inferior al de los bancos centrales de Alemania y Suiza en la década de 1980; al mismo tiempo, dentro de la región, encontró al BCRA con un *bajo* nivel de independencia relativa (225).

"Las *tasas de interés* eran libres, pero desde 1937 el Banco Central propició un acuerdo sobre tasas activas mínimas, para evitar el perjuicio resultante de la competencia desmedida (dicha tasa se ubicó alrededor de *5%* anual entre 1936 y 1945). En marzo de 1936 el BCRA fijó la tasa de redescuento en *3,5%* anual (nivel que se mantuvo durante una década, excepto durante 18 meses en 1940-41), en tanto que la ley 12.156 dispuso que la tasa pasiva por depósitos a la vista fuera *3* puntos porcentuales anuales inferior a la de redescuento, y la de depósitos a plazo, *1* punto porcentual por debajo de la de redescuento; lo cual implica *0,5%* y *2,5%* anual, respectivamente" (Arnaudo, 1986).

Los *efectivos mínimos* fueron fijados en *16%* para depósitos a la vista, y *8%* para depósitos a plazo. "Los encajes de 1935 pueden parecerle exageradamente bajos al lector de mediados de la década de 1980, pero eran bastante altos para las prácticas de aquellos tiempos... De cualquier manera entre 1935 y 1946 el efectivo mínimo legal fue muy *inferior* al que las entidades mantuvieron en la práctica" (Arnaudo, 1986), lo cual se explica porque "en 1936 el BCRA decidió no admitir, en las licitaciones de certificados, a aquellos bancos que no mantuviesen encajes equivalentes a *25%* de sus depósitos a la vista, y *12,5%* a plazo" (Aisenstein, 1986) (226).

"Las operaciones de *redescuento* fueron el instrumento casi exclusivo de la política monetaria, íntimamente vinculado a la figura de prestamista de última instancia... Pero entre 1935 y 1946 el redescuento no se usó nunca.

---

(225) Indices (ponderados) de independencia: Venezuela, 0,64; Chile 0,61; Colombia 0,61; Perú 0,54; Bolivia 0,56; *Argentina*, 0,55; México 0,51 y Ecuador 0,49.

"Salvo la operación de compra de las obligaciones de la ley 12.817, entre 1935 y 1944 el BCRA actuó con un buen grado de independencia" (SALAMA, 1996).

(226) "El 'Plan de Reactivación Económica' propuesto por PINEDO en 1940 incluyó una propuesta de encajes más elásticos... Los efectivos mínimos variables fueron inventados en 1933 en Estados Unidos" (AISENSTEIN, 1986).

Hubo un 'simulacro de redescuento' cuando el BCRA envió funcionarios a Mendoza, para que practicaran... La imaginación y la ingeniosidad que desplegó Prebisch le permitió sortear los problemas que planteaba un stock limitado de bonos, con el cual no podía hacer gran cosa. Creó un nuevo certificado de participación, el instrumento monetario por excelencia durante la segunda mitad de la década de 1930" (Diz, 1994).

La tercera pieza del engranaje fue el *Instituto Movilizador*, "porque el sistema bancario estaba al borde de la catástrofe. Había 4 grandes bancos (227), y algunos pequeños, en una situación insostenible, que vivían del redescuento que día a día el BNA les iba otorgando... Existían 3 alternativas: dejarlos caer; cerrar los bancos y pagarle a los depositantes con fondos del Estado; y tomar la parte sana de la cartera de los 4 bancos, transferirla junto con los depósitos a un nuevo banco absolutamente sólido, y cerrar la parte bancaria de dichas instituciones. Así se concibió el Instituto Movilizador, al cual se dotó con parte del producto de la revaluación del oro... Las funciones están claramente explicadas en la ley: adquirir las inversiones inmovilizadas o congeladas de los bancos, y venderlas en forma gradual y progresiva a quienes aseguren su mejor rendimiento... El Instituto Movilizador no creó pérdidas, sino que reconoció una situación de hecho" (Prebisch, 1991). El decreto 17.800, del 28 de diciembre de 1943, dió por finalizadas las funciones del Instituto Movilizador, iniciando un proceso de liquidación que, como se verá en el próximo capítulo de esta obra, demoró *años* en culminar.

1939. "Como ocurriera en la Primera Guerra Mundial, al comienzo de la Segunda Guerra el sacudimiento psicológico inicial se manifestó preferentemente en el movimiento bursátil. Era necesario evitar en tiempo oportuno su peligrosa propagación. El Estado argentino dió entonces una decisiva demostración de confianza en sus propios papeles, expresando públicamente su determinación de comprar toda cantidad que llegase a ofrecérsele... Por si aparecía una corrida bancaria, se dispuso que los pedidos de redescuento fueran resueltos en el acto" (Prebisch, 1991).

"A partir de 1941 el problema que se planteó fue el de qué hacer con el efecto monetario del superávit comercial. Los depósitos crecieron más que los préstamos, a pesar de la tasa de interés real negativa, evidencia de expectativas estacionarias por parte de los agentes económicos" (Arnaudo, 1986). "La cantidad de libras bloqueadas llegó a ser muy importante... Calculábamos que llegaría a *libras 56 M.* a fines de 1943, una cantidad enorme para nosotros. Entonces se decidió repatriar deuda pública... En abril de 1943 se suspendió la entrada de capitales" (Prebisch, 1986).

Por último, el decreto 142.277, del 8 de febrero de 1943, reglamentó la operatoria de todas las empresas que recibieran dinero del público en razón

---

(227) "El Banco Argentino Uruguayo, el Banco Español del Río de la Plata, el Banco Hogar Argentino y el Ernesto Tornquist y Co., que en conjunto tenían *10%* de los depósitos totales" (ALHADEFF, 1986).

de operaciones de ahorro o depósito de dinero no comprendidas en la ley 12.156, de 1935, y en especial las que con el título de *sociedades de capitalización, de ahorro, de economía, de constitución de capitales* u otra denominación similar, tendieran a favorecer el ahorro mediante la constitución de capitales determinados, a cambio de desembolsos únicos o periódicos, con posibilidad o no de reembolsos anticipados por medio de sorteos.

d. Evolución monetaria. ¿Qué diría un marciano al referirse a la situación monetaria Argentina durante el período en consideración, si llegara a la Tierra luego de un incendio tan pavoroso, que sólo sobrevivieron las estadísticas monetarias de nuestro país? (228). El ejercicio que sigue complementa el análisis anterior, para que el lector pueda recrear en su mente una misma realidad, a partir de información de distinta índole.

En pesos fuertes, entre 1863 y 1872 la *base monetaria* creció *13%* anual, estancándose luego hasta 1882 (en 1872 fue fundado el Banco Nacional). En el promedio 1875-1880, la base monetaria equivalió a algo menos de *10%* del PBI.

Entre 1863 y 1876 el *multiplicador de la base monetaria* se mantuvo estable en *2*, nivel que subió luego hasta 2,78 en 1882. Por su parte, en pesos papel, la *circulación fiduciaria* creció *22%* anual entre 1883 y 1893, diminuyó *5%* entre 1893 y 1903, y luego creció *9,6%* anual entre 1903 y 1914; mientras que en pesos oro se duplicó entre 1883 y 1887, permaneció luego constante hasta 1895 (registrando una caída de *30%* en 1891, nivel máximo del premio del oro), y se multiplicó por 4 entre 1895 y 1914 (desde 1899 el premio del oro se mantuvo constante).

A comienzos de la Primera Guerra Mundial la base monetaria equivalía a *10%* del PBI. Se vivía entonces el "auge de la moneda bancaria: ya en el quinquenio 1912/16 los depósitos excedían a los billetes" (Pinedo, 1968).

Entre 1926 (comienzo de las series monetarias con frecuencia mensual) y la Segunda Guerra Mundial se observa una gran estabilidad en las proporciones. Los billetes y monedas alcanzan a *20%* de M2, es decir, de la cantidad de dinero que incluye variedades que devengan interés, los depósitos a la vista a *25%*, constituyendo el resto los depósitos de ahorro y plazo fijo. M1, es decir, los billetes y monedas más los depósitos a la vista, alcanzó en esa época a *20%* del PBI, en tanto que M2, es decir, M1 más los depósitos que devengan intereses, llegó a *45%* del PBI.

"Durante 1935-1944 el multiplicador de la base monetaria cayó, esterilizando una parte sustancial del cambio que hubiera ocurrido en la cantidad de dinero, dado el aumento de la base monetaria" (Diz, 1966).

---

(228) Es el lugar para reiterar nuestro agradecimiento a quienes pacientemente compilaron estadísticas monetarias. Particularmente a quienes se esforzaron por ir "para atrás" en la construcción de series temporales.

4.2.3. *Apertura de la economía*

En el sentido de que nunca fue autárquica, la de Argentina siempre fue una economía abierta; pero tanto por la importancia relativa de su sector externo, como por su condición de motor del resto de la actividad económica, "la economía argentina comenzó a orientarse hacia afuera sólo después de 1853" (Di Tella y Zymelman, 1967). En el plano factorial (mano de obra y capital) la apertura ya fue descripta; corresponde ahora prestarle atención al plano de las mercaderías y los servicios, analizando primero las decisiones y luego los resultados.

La balanza de pagos registra las transacciones que durante cierto período realizan los residentes de un país con quienes residen en el resto del mundo, de manera que la "anatomía" de la balanza de pagos brinda una primera idea de cómo funcionó el sector externo durante el período en consideración. Hasta 1890 el valor de las importaciones de mercaderías superó al de las respectivas exportaciones, y la cuenta servicios siempre fue deficitaria; de manera que hasta 1890 hubo fuerte déficit en la cuenta corriente, reduciéndose drásticamente de ahí en adelante (229). Como contrapartida, hasta 1890 se registró un fuerte ingreso de capitales, que se morigeró con posterioridad (esta presentación siguió de arriba hacia abajo el formulario en que usualmente se presenta la balanza de pagos, si bien desde el punto de vista causal lo más probable es que el ingreso de capitales haya sido lo que generó el déficit de la cuenta corriente).

Ninguna política es neutral desde el punto de vista distributivo, pero de las 3 analizadas en esta parte de la obra, la referida al grado y características de la apertura de la economía fue probablemente la menos neutral de todas, tanto según la distribución funcional del ingreso, como según la geográfica. Una política que impacta significativamente la distribución del ingreso desde el punto de vista de la remuneración que reciben los distintos factores de la producción, y también desde el de su localización, no puede resultar indiferente desde los ángulos social y político. No lo fue durante las 9 décadas en consideración, como no lo había sido antes ni lo fue después: la lucha por el mantenimiento de la ruta de abastecimiento de Buenos Aires vía el Alto Perú, versus el comercio directo con el resto del mundo es un ejemplo de la primera; la virulencia con la cual la cuestión de la "apertura de la economía" se sigue planteando al final del siglo XX es un ejemplo de la última.

a. Restricciones a las exportaciones. Un esquema que a la exportación de bienes le asigna el rol de "locomotora" del crecimiento, al tiempo que orienta la inversión en infraestructura hacia la producción exportable (dispo-

---

(229) En promedio, entre 1881 y 1890 el déficit de la cuenta mercaderías alcanzó a *33%* de las exportaciones, y el de la cuenta corriente a *76%*; entre 1891 y 1900 el superávit de la cuenta mercaderías alcanzó a *19%* de las exportaciones, y el déficit de la cuenta corriente a *18%*; y entre 1913 y 1940 el superávit de la cuenta mercaderías alcanzó a *19%* de las exportaciones, y el déficit de la cuenta corriente a *3%*.

nibilidad de tierra cultivable, ferrocarriles, puertos, etc.), desde el punto de vista impositivo y cambiario dificulta lo menos posible la venta de productos al exterior.

No sorprende, por consiguiente, encontrar que "en 1869 los derechos de exportación equivalían a *6%* de las exportaciones" (Scobie, 1968); que "la reforma de la Ley de Aduanas de 1885 disminuyó los derechos de exportación"; y que "en 1918 Yrigoyen envió al Congreso un plan económico que incluía la creación de un gravamen temporario del 5% sobre las exportaciones, proyecto que encontró gran resistencia" (Cuccorese y otros, 1966).

La ley 11.274, del 30 de octubre de 1923, fijó derechos de exportación sobre carne bovina, avena, maíz, trigo, etc., de *12%* o *15%* según el producto, sobre el excedente del precio por sobre el precio básico, incluido en la ley.

b. Restricciones a las importaciones. Economía abierta por el lado de las exportaciones de bienes; ¿abierta o cerrada por el de las importaciones?

"A partir de la crisis de 1875 se desarrolló un movimiento de opinión de características industrialistas, el cual, a pesar de su vastedad, quedó relegado al mundo político-cultural, no llegando al político-organizativo" (Cornblit, Gallo y O'Connell, 1962) (230). "En los debates de 1875-76 [que se desarrollaron en la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires] Carlos Pellegrini y Vicente Fidel López defendieron los aranceles aduaneros" (Zimmermann, 1995). "El anciano López era el jefe indiscutido del grupo, secundado por el joven Pellegrini" (Dorfman, 1942). "En dichos debates se dijeron cosas muy audaces, como que Argentina no podía depender de las lluvias o del campo, y por lo tanto se necesitaba una industria nacional para consolidar la economía. Pellegrini dió un día un golpe de efecto en medio de las discusiones: apareció vestido de pies a cabeza con indumentaria fabricada en el país, lo cual era una extravagancia para la época" (Luna y Roffo, 1999). "La preocupación de Pellegrini por abrir nuevas fuentes de trabajo para argentinos e inmi-

---

(230) "En 1875 se fundó el Club Industrial. Una escisión producida en 1878 hizo nacer el Centro Industrial Argentino... [El 7 de febrero de] 1887 se fusionaron las 2 entidades, generando la *Unión Industrial Argentina* (UIA)" (Cornblit, 1980). "Muchos agroindustriales se negaron a formar parte de la UIA, pero se agruparon de buen grado en asociaciones más estrechas, como el Centro Vitivinícola de Mendoza, el Centro Azucarero, el Centro de Destiladores de Alcoholes, el Club Industrial de Mendoza y la Unión Industrial de La Rioja" (Guy, 1979).

"Junto a la UIA, las principales asociaciones de productores manufactureros fueron la Asociación del Trabajo, fundada al finalizar la Primera Guerra Mundial, la Confederación Argentina del Comercio, la Industria y la Producción (CACIP), creada en 1916, y la Federación Argentina de Entidades Defensoras del Comercio y la Industria, que vió la luz a comienzos de la década de 1930. La Federación es el antecedente más directo de la Confederación General Económica (CGE)... Luis Colombo, líder de la UIA, representaba al sector alimentos y bebidas... La Asociación del Trabajo, que admitió expresamente a las empresas extranjeras, junto a la Liga Patriótica Argentina, centralizó la defensa patronal ante las luchas sindicales... La Federación Argentina fue la que más se diferenció del resto" (Lindenboim, 1976).

La *Sociedad Rural* había sido creada en 1866, según describe en detalle Hora (2002).

grantes constituye una temática constante en sus declaraciones posteriores" (Guy, 1979).

"Argentina es un país proteccionista convencido. Con excepción del material ferroviario, en su mayoría exento, todos los artículos manufacturados pagan fuertes gravámenes. Sin embargo, mientras en casi todos los países importantes, por lo menos una parte de las materias primas industriales tiene fuentes locales, en Argentina los más elementales productos tienen que importarse de países lejanos... Tenemos, entonces, un país con alta tarifa protectora, obligado a importar la mayor parte de las materias primas básicas cargadas, además, con fletes prohibitivos para el desarrollo industrial... Argentina se encuentra ubicada geográficamente en la peor de las posiciones para tales propósitos', escribió en 1906-07 un becario Gartside a sus electores en Inglaterra, según recogió N. L. Watson en *The Argentine as a market* (Argentina como mercado), publicado en 1908. Hay muchas cosas dudosas o gratuitas en el texto citado, pero contiene la mayor parte de los argumentos utilizados por los librecambistas argentinos contra los proto-industrialistas que trataban de introducir en el país las ideas divulgadas en los Estados Unidos por Alexander Hamilton y Henry Charles Carey, y en Alemania por Friedrich List" (Vázquez Presedo, 1971).

Las agrupaciones políticas no permanecieron indiferentes a la cuestión de la protección. "Los socialistas y el resto de los partidos políticos 'populares' estaban en favor del comercio libre, por razones fácilmente entendibles: se importaban primordialmente bienes que compraban los asalariados, y había pleno empleo de la mano de obra... Una política proteccionista difícilmente fuera popular en aquellos días... A favor de las tarifas aduaneras estaban algunos productores, unos pocos escritores nacionalistas, y funcionarios preocupados por el aumento de los ingresos públicos (entre 1905 y 1909, los derechos de importación equivalieron a *53%* de los ingresos públicos totales)" (Díaz Alejandro, 1967) (231). "La carestía de los bienes de consumo popular fue uno de los principales temas del debate. Los prosélitos del proteccionismo argumentaban que el comercio de importación monopolizaba los bienes que se introducían, por lo que la rebaja de derechos de aduana y tarifas de avalúos sólo contribuiría a enriquecerlo. La industria nacional representaría un medio de aumentar la competencia al comercio importador" [sic] (Cornblit, 1980).

---

(231) "Al estallar la Primera Guerra Mundial la industria del calzado fabricaba 8,5 M. de pares por año, nivel que se duplicó durante la guerra. Finalizada la contienda, sus directivos se movieron para lograr protección, pidiendo aforos... la Sociedad Rural Argentina los apoyó, porque quería promover las 'industrias naturales', es decir, aquellas que utilizaban materias primas agropecuarias. Los 9 diputados del Partido Socialista votaron en contra, en tanto que 19 de los 24 representantes de la Unión Cívica Radical apoyaron la medida" (ZABLOTSKY, 1993).

En cambio, "el Comité Ejecutivo del Partido Socialista [inglés] ha tomado una decisión de vital importancia para el futuro de su política aduanera. Ha propuesto que se establezca la prohibición absoluta de que se introduzcan en el país artículos extranjeros que hayan sido elaborados donde imperan jornadas altas y salarios bajos" (BUNGE, 1928).

Por pensar en el país en su conjunto más que desde una perspectiva sectorial, por haber sido uno de los pocos que percibió inmediatamente el cambio que produjo la Primera Guerra Mundial, y por lo que refleja de la situación económica y social de la época, vale la pena analizar con algún detalle la posición de Alejandro Bunge. "Bunge estaba en favor de la protección para diversificar la estructura de la oferta de productos. Perspicaz, ya en 1923 anticipaba el proteccionismo agrícola en Estados Unidos, y las preferencias imperiales en Inglaterra" (Díaz Alejandro, 1967).

En sus palabras: "La rebaja de derechos aduaneros se hace en Argentina para 'amparar y defender al pueblo consumidor'. No hay más que 2 clases de consumidores en el mundo civilizado: el pobre pordiosero que extiende su mano para implorar consumos, mano que nada puede producir, y el heredero haragán que consume y no produce. Estas 2 clases sociales abundan en Europa y Argentina, pero no en los Estados Unidos. Por eso allí no interesa el consumidor como aquí. En la Argentina no debe interesarnos el consumidor sino el productor... La política pasiva de países como el nuestro, de producción uniforme y abundante, de población dispendiosa y despreocupada, con sentimientos cosmopolitas, es el campo más favorable que se puede imaginar para la práctica de las ideas económicas de Estados Unidos, Inglaterra y Alemania... En la mesa de los cosmopólitas apenas sí se conserva el asado argentino. No hay país en el mundo en el cual se consuman, con relación a sus habitantes, en tanta diversidad y en tanta abundancia, alimentos extranjeros como en Argentina; lo cual es una paradoja, en un país fértil con extensas zonas semitropicales y 8,5 M. de habitantes" (Bunge, 1928) (232).

Por eso "ha llegado para la República Argentina la hora de su nacionalismo económico. La política y las normas de acción de tal nacionalismo nos habrán de conducir a la autonomía económica", propuesta que formulada por Bunge es cualquier cosa menos una apelación al facilismo. Lo que pasa es que vió, "a partir de 1914, anarquía en los precios de todo lo que es objeto del comercio internacional. La relación costo/precio destrozó las ganancias, y sin ganancias no hay progreso... Sobre la misma producción recaen mayores gastos fiscales (triplicados en 18 años), mayores gastos de transporte (aumentados en *75%*), mayores salarios para la recolección y demás faenas (*75%* de aumento). Hemos llegado a límites angustiosos (233). No aprobamos el reajuste inflacionario, preferimos la escuela inglesa [deflación] a la del Continente europeo de postguerra. Tampoco estamos por la reducción de gastos fiscales, salarios o fletes. La solución está en un esfuerzo nacional para aumentar la eficiencia... Estamos demasiado acostumbrados a pretender resolver los problemas económicos con medidas simplistas radicales. No hemos

(232) "A pesar de los millones de vacas, se importaban manteca y queso de Francia, Italia, Bélgica e Inglaterra" (Vázquez Presedo, 1971).

(233) Entre 1913 y 1920 el nivel general de los precios mayoristas aumentó *80%*, pero entre 1920 y 1922 bajo *28%*, de manera que en 1922 el nivel general se ubicó *30%* por encima del de preguerra. Entre 1914 y 1920 el nivel general de los precios mayoristas aumentó *164%* en Inglaterra, y *91,6%* en Estados Unidos.

titubeado nunca en imponer gravámenes fiscales a la producción y en imponer condiciones de horario, salario y promoción, olvidando que todo ello repercute en el costo de los productos, hasta dislocar la economía del trabajo... La expansión de los salarios y del confort no se hace sobre la base de un aumento en la eficiencia o de una baja en los 'costos de producción'; se está haciendo, en muchos casos, a costa de la ganancia y, en algunos, a costa de las reservas" (Bunge, 1928) (234).

...

Los derechos de importación (legislados en la "Ley de Aduanas") fueron modificados con frecuencia. "La reforma de 1876 terminó con la política de tarifas bajas practicada desde 1862" (Cortés Conde, 1989), "ubicando los derechos de importación en *70%*, y reduciéndolos a *50%* en 1910" (Vázquez Presedo, 1980); "la reforma de 1885 aumentó los derechos de importación" (Cuccorese y otros, 1966); "la de diciembre de 1905 introdujo los aforos, los cuales fueron revisados en julio de 1920 y diciembre de 1923" (Díaz Alejandro, 1967); "con modificaciones en 1911, 1923 y 1931, la tarifa aduanera de diciembre de 1905 rigió hasta el comienzo de la Segunda Guerra Mundial. Contenía pocas prohibiciones y ninguna restricción cuantitativa" (Díaz Alejandro, 1970); "las reformas arancelarias de 1917, 1920 y 1923 persiguieron propósitos fiscales" (Zablotsky, 1993).

La ley 2870, del 18 de noviembre de 1891, estableció un derecho de importación general de *25%*, con fuerte dispersión (2% las piedras preciosas, 5% la arpillera, 15% los lienzos, 30% los adoquines, 40% los tejidos de seda, 50% las armas y 60% los objetos de arte y fantasía); la ley 4268, del 4 de noviembre de 1903, dispuso que toda empresa o persona que tuviera establecida, o que dentro de 3 años quisiera establecer, *fábricas de hilado de algodón*, o peinados de lana e hilado de lana peinada, estaría exonerada de los derechos de importación a las maquinarias, accesorios y materiales necesarios para su instalación, así como del pago de todo impuesto nacional durante *10* años; la ley 11.281, del 21 de noviembre de 1923, fijó derechos de importación de *50%* para confecciones de seda, *35%* los tejidos de hilo; *30%* las pasamanerías, 25% para el resto de las mercaderías, además de derechos específicos para un conjunto de productos; la ley 11.283, del 22 de noviembre de 1923, creó un impuesto de *10%* a los pasajes de primera y segunda clase al exterior, por vía fluvial o marítima; y la ley 11.588, del 24 de junio de 1932, ratificó un conjunto de decretos dictados entre el 19 de diciembre de 1930 y el 18 de febrero de 1932, en materia de derechos de importación, prorrogando

(234) La protección aparece como una solución "de segundo mejor", justificada por el aumento del precio de algunos insumos, sin el correlativo aumento de productividad.

En este escrito BUNGE refleja una sociedad integrada por exigentes consumidores que hacían "plata fácil" explotando la Pampa Húmeda, y esforzados productores que trataban de desarrollarse. ¿Qué posición hubiese adoptado BUNGE sobre la cuestión de la apertura de la economía a fines de la década de 1980, frente a una sociedad integrada por cautivos consumidores y cómodos productores en buena medida aislados de la competencia del resto del mundo?

hasta el 31 de diciembre de 1932 el impuesto de *10%* establecido por el decreto del 6 de octubre de 1931; y la ley 11.681, del 30 de diciembre de 1932, dispuso que el adicional de *10%* prorrogado por la ley 11.588 no regiría para las máquinas, accesorios, materiales y mercaderías declarados libres de derecho de importación en aquella ley; que la yerba mate debía abonar el derecho adicional, pero no los aviones y partes referidas a la aviación; y que el derecho adicional disminuiría *0,5* puntos porcentuales (pp) durante noviembre y diciembre de 1933, *0,75* pp durante cada uno de los meses de 1934, quedando derogado a fines de 1934.

La recaudación por derechos de importación, como proporción de las importaciones, es un indicador útil de la "altura" de las barreras al ingreso de productos del exterior. Entre 1875 y 1914 las importaciones gravadas pagaron un derecho promedio de *29%*, con tendencia constante a lo largo del tiempo. La recaudación registró una caída a *22%* de las importaciones gravadas en el promedio de 1885/1890, y un aumento a *36%* en el promedio de 1899/1903; oscilación debida a la posibilidad de pagar con pesos papel al menos una porción de los derechos de importación, y la referida variabilidad en el premio del oro (235).

"Por su parte, entre 1906 y 1940 la recaudación por derechos de importación alcanzó a *21%* del valor *aforado* de las importaciones [gravadas, suponemos]. Pero como durante la Primera Guerra Mundial el precio de mercado de los productos importados se elevó, en promedio, a 2,5 veces el respectivo valor aforado, la referida recaudación cayó de *16%* a *7,5%* del valor de las importaciones a precios de mercado (236). Entre 1930 y 1932 la recaudación

---

(235) "Estaban exentas, principalmente, las importaciones de material de transporte y carbón" (Díaz Alejandro, 1967). Prácticamente inexistentes hasta 1882, las importaciones libres de recargos alcanzaron a *27%* de las importaciones totales en el promedio de 1888/1891, y a *36%* en 1891. Cayeron a *10%* en 1895. Volvieron a subir, alcanzando la tercera parte de las importaciones totales al comienzo de la Primera Guerra Mundial. Nótese que la oscilación analizada en el párrafo se refiere a los derechos de importación como proporción de las importaciones *gravadas*, y por consiguiente es independiente de la variación de la relación entre importaciones gravadas y exentas.

"Inspeccionando la lista de artículos exentos, es difícil detectar una conspiración contra los productores internos" (Díaz Alejandro, 1967), aunque también es cierto que "la alta propensión a importar manufacturas implicó que las industrias de maquinaria agrícola y metalúrgicas no se beneficiaron tanto como sus pares de Estados Unidos, Australia y Canadá" (Díaz Alejandro, 1970).

Otro factor de protección (y desprotección) es el que surge de la estructura de fletes marítimos internacionales, consecuencia a su vez del superávit comercial. "Los embarques en un solo sentido (más acentuados en el plano de los volúmenes que en el de los valores, por el tipo de productos), y la consiguiente disponibilidad de carga de retorno, fueron un factor fundamental en la determinación de la estructura de los fletes; mientras la tonelada de trigo pagaba *25* chelines para ser transportada entre el Río de la Plata y Europa, la tonelada de hulla pagaba *13* chelines para hacer el trayecto inverso" (Fodor y O' Connell, 1973).

(236) Claro que las dificultades propias de una guerra, que entre otras cosas aumenta los costos de transporte, más que compensó la referida disminución en la protección arancelaria. De hecho las importaciones se redujeron durante la Primera Guerra Mundial. Por eso, y por lo que se esperaba luego de finalizada la guerra, "a comienzos de 1919 había un sector industrial de proporciones respetables, pero en un par de años la economía volvió a su carácter de preguerra, fundamentalmente agropecuario" (Villanueva, 1964).

por derechos de importación aumentó de 16,7% a *28,7%* de las importaciones a precios de mercado" (Díaz Alejandro, 1967).

"Aún una inspección casual a las tarifas arancelarias de productos específicos genera dudas sobre el argumento de que en Argentina la tarifa perseguía exclusivamente propósitos fiscales" (Díaz Alejandro, 1967). De Pablo (1973) muestra la estructura arancelaria que fijaría un gobierno al que sólo le preocupara el aspecto fiscal de las barreras al comercio. Al mismo tiempo "hubo mucho menos protección efectiva negativa de lo que se dice" (Díaz Alejandro, 1970).

¿Cómo era el grado de apertura de la economía argentina, en comparación con el de otras economías? Sobre el particular hay opiniones divergentes. [A comienzos de la década de 1920] "con derechos aduaneros que representan en Argentina menos de la mitad de los que rigen en los Estados Unidos, Australia, Canadá, Brasil, etc., nosotros no estamos, como ellos, al amparo de la ruda competencia exterior" (Bunge, 1928). "En comparación con otros países, no puede calificarse de libre comercio al período 1906-1940. Estudios realizados en 1927 por la Liga de las Naciones, muestran que en 1925 la tarifa 'promedio' de un grupo representativo de manufacturas, se ubicó en Argentina entre *25% y 30%*. Nivel algo inferior al de los Estados Unidos (35-40%), pero superior a los de Alemania, Canadá, Francia e Italia, y aproximadamente igual al que regía en Australia" (Díaz Alejandro, 1967).

c. Pacto Roca-Runciman. "Como primer comprador mundial de alimentos y materias primas, a fines de la década de 1920 Inglaterra tenía títulos para pedirle a sus proveedores que ellos también le compraran a ella" (Vázquez Presedo, 1978). "¿Cómo es posible —adujo Inglaterra en 1933— que se le apliquen las restricciones de cambio con igual intensidad a Gran Bretaña, que deja un fuerte saldo favorable a la República Argentina, que a Estados Unidos y a otros países que le dejan un saldo negativo?, sugirieron los ingleses, *en la forma que ellos saben hacerlo* (sic)" (Prebisch, 1986) (237).

"Debido al temor al dominio norteamericano, Yrigoyen se volvió probritánico" (Fodor y O' Connell, 1973). "Entre el 20 de agosto y el 8 de setiembre de 1929 visitó Buenos Aires una misión comercial inglesa, encabezada por Edgar Vincent, vizconde D' Abernon; como consecuencia de lo cual el 8 de noviembre se firmó el *Convenio de Comercio y Crédito Recíprocos entre Gran Bretaña y Argentina*, conocido como *Tratado de D'Abernon*" (Ferrari, 1983).

"En virtud del art. 1 el gobierno británico abriría un crédito en favor del gobierno argentino hasta el equivalente de libras *100 M.* durante 2 años, para la compra de materiales destinados a los Ferrocarriles del Estado y otras

(237) "A comienzos de 1933 un irresponsable funcionario inglés sugirió que la forma más práctica de resolver el problema comercial sería la renuncia de Argentina a su soberanía, y su incorporación a la Comunidad Británica de Naciones. No hizo falta que los argentinos manifestaran su asombro, porque se le adelantaron otros ingleses" (VÁZQUEZ PRESEDO, 1978).

reparticiones nacionales. El art. 2 estableció que el gobierno argentino abriría a su vez un crédito por igual suma y tiempo, en favor del gobierno británico, para la adquisición de cereales y otros productos en Argentina. Una norma de interés era el art. 6, por el cual el gobierno argentino, o su representante en Londres, adquiriría 'por licitación o compra directa de las fábricas británicas', los materiales ferroviarios o de otra clase que necesitara, dentro del importe del crédito fijado" (Ferrari, 1983).

"El Tratado fue principalmente sugerido por el gerente de los Ferrocarriles del Estado, y ávidamente aceptado por los negociadores británicos. Aunque aparentemente se trataba de un convenio de trueque de material ferroviario británico por carne y cereales argentinos, constituía un arreglo muy poco equitativo" (Fodor y O'Connell, 1973). "El tratado fue criticado por los socialistas ('Inglaterra no nos comprará más de lo que nos compra actualmente; en cambio nosotros nos comprometemos a comprarle productos que no son de la especialidad inglesa, sobre todo en cuanto a precios'), y también por (¿Agustín?) de la Vega, Federico Pinedo, Nicolás Repetto y Antonio de Tomaso. Fue aprobado por Diputados, pero no por el Senado, de manera que nunca entró en vigor. Como novedad, introducía un sistema *estatista* en el comercio internacional, aspecto que aplaudieron autores como Rodolfo Puiggrós y Jorge Abelardo Ramos. El gobierno de Uriburu no se ocupó más de él" (Ferrari, 1983). "Durante las negociaciones Yrigoyen le decía a Malcolm Arnold Robertson, embajador inglés en Argentina: 'no me interesan para nada los detalles, quiero que esto sea un gesto moral hacia su país'" (Mayo y Molina, 1974).

...

"Los ganaderos argentinos le pedían al gobierno que enviara una misión a Londres; a fines de 1932 el presidente Justo accedió... Encabezó la delegación Julio Argentino Roca (h.), vicepresidente de la Nación (238) ... Las instrucciones que llevó Roca no fueron redactadas por la Cancillería sino por el ministro de agricultura de Tomaso" (Ferrari, 1983). "Tres fueron los objetivos que se persiguieron al enviar la misión: romper la crítica situación creada [en agosto de 1932] por los acuerdos de Ottawa [Ottawa aterrorizó a los ganaderos argentinos]; abandonar la triangulación del comercio con Estados Unidos; y, correlativamente, integrarse al ciclo comercial británico" (Roca, 1995). "Roca fue a Londres con extensos poderes, fruto de las presiones del sector ganadero (239). Los observadores no dejaron de sonreir ante la justificación

---

(238) "También integraron la delegación Toribio Ayerza, Miguel Angel Carcano, Alberto de Oliveira César, Guillermo Leguizamón, Manuel E. Malbrán, Adolfo Orma (h.) y Francisco Steward, junto a los expertos Carlos Brebia, Aníbal Fernández Beiró y Raúl Prebisch" (Roca, 1995). "Mientras los miembros de la misión y los secretarios vivían una vida fastuosa en Londres, yo vivía en una pensión modestísima. Brebia y yo éramos los 2 hombres que trabajábamos y que hicimos el acuerdo. Siempre pasa eso" (Prebisch en Magariños, 1991).

(239) "Argentina colocaba en Inglaterra *30%* del total de sus exportaciones: *10%* de su maíz, *34%* de su trigo, *54%* de su carne bovina congelada y *99%* de la enfriada... Ahora bien, *las*

oficial del viaje: era necesario corresponder a la visita que el Príncipe de Gales había hecho al país en 1931" (Vázquez Presedo, 1978).

"Luego de 3 meses de negociaciones, el 1 de mayo de 1933 se firmó la *Convención entre la República Argentina y el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, accesoria al Tratado de Amistad, Comercio y Navegación de 1825*, conocido como *Pacto Roca-Runciman* (Walter Runciman era el titular del *Board of Trade*, es decir, el ministro de comercio inglés) (240). Convenido por 3 años, a su vencimiento el Pacto fue renegociado por Malbrán y Anthony Eden" (Ferrari, 1983) (241).

"El art. 1 del Pacto aseguraba la colocación de carne enfriada en una cantidad no inferior a la de 1932 salvo, previa consulta con el gobierno argentino, [que fuera necesario reducir las importaciones] para mantener el nivel de precios en el mercado del Reino Unido (si el gobierno inglés pretendía reducir la cuota en más de *10%*, consultaría con el gobierno argentino y los demás exportadores; y en caso de reducirla, haría lo mismo con los países de la Comunidad Británica de Naciones); en tanto que el art. 2 estableció una cláusula de reciprocidad: se destinaría para remesas a Inglaterra la suma total de cambio en libras esterlinas proveniente de la venta de productos argentinos en el Reino Unido, luego de deducir una cifra razonable para pagar el servicio de la deuda pública externa en países que no sean el Reino Unido" (Ferrari, 1983) (242).

Desde el momento mismo de su firma, el Pacto es motivo de controversia. "Los tratados suscitaron un vivo debate en el Congreso [el 18 y 19 de julio de 1933 en Diputados, el 27 y 28 en Senadores]. Nicolás Repetto fustigó su carácter bilateral y estatista, contrario a la tradición librecambista que había forjado el progreso argentino. Le replicó el canciller Carlos Saavedra Lamas. Los contendientes aparecían actores que hubieran trocado sus respectivos libretos: el ministro conservador defendía el intervencionismo estatal, y el legislador socialista lo atacaba" (Ferrari, 1983).

---

ventas al exterior de carne enfriada constituían menos del 10% del total de nuestras exportaciones, de manera que nuestra dependencia del mercado británico en cuanto a ese bien, no representaba un elemento de abrumadora debilidad en nuestras relaciones con Gran Bretaña. Quienes sí dependían eran poderosas empresas y un grupo social clave de Argentina (los frigoríficos y los productores agropecuarios especializados en abastecerlos)" (FODOR Y O'CONNELL, 1973).

(240) No fue fácil la negociación, que estrenó "tecnología de avanzada", como el teléfono y el avión. CARCANO recordó así un momento particularmente tenso de la gestión: "Julio [ROCA] tuvo una inspiración. 'Vámonos a Bélgica', nos dijo. Pasamos unos días allí y, en lugar de regresar a Londres, nos llevó a París... Londres advirtió 'el mal tiempo'... El Príncipe de Gales llamó por teléfono a ROCA y lo invitó a almorzar, magnífico pretexto para reanudar en Londres la tramitación detenida y en peligro de zozobrar" (ROCA, 1995).

(241) "Como el comercio se desarrollaba bilateralmente, también celebramos convenios con Alemania, Bélgica, Brasil, Holanda y Suiza" (PREBISCH, 1986). "Hubo negociaciones paralelas con Estados Unidos e Italia" (FERRARI, 1983).

(242) El texto completo del Pacto aparece en Drosdoff (1972). El contenido del Pacto fue descripto en un artículo no firmado, publicado en la tapa de *La Nación* el 2 de mayo de 1933. Su autor fue... PREBISCH (PREBISCH, 1991).

Muy pocos otros eventos han generado opiniones tan encontradas entre los estudiosos. "Desde una perspectiva nacionalista, el Pacto fue analizado por Carlos Ibarguren, Julio y Rodolfo Irazusta, Arturo Jauretche, Rodolfo Puiggrós, Jorge Abelardo Ramos y Raúl Scalabrini Ortiz" (Alhadeff, 1985); "el Pacto no fue muy diferente de los que los Nazis imponían en Europa del Este. Se podría especular que Perón hubiera tenido mucho más sentido en 1933 que en 1946" (Díaz Alejandro, 1984); "para H. J. Richardson el Pacto constituyó principalmente un arreglo para el cobro de los servicios de capital británico invertido en Argentina" (Fodor y O' Connell, 1973); "el análisis de Fodor y O' Connell (1973) sugiere que el Pacto ni siquiera necesitaba firmarse" (Alhadeff, 1985), ya que "la mera negativa a levantar las trabas a las remesas hubiera abierto una alternativa de represalia contra cualquier restricción ulterior del mercado de la carne" (Fodor y O' Connell, 1973); "el Pacto fue una manifestación coherente, en lo que respecta al comercio exterior, de la política económica estatista emprendida por el gobierno de Justo en el marco de la crisis mundial" (Ferrari, 1983); y "el Pacto fue negociado por Roca con habilidad y dignidad" (Pinedo, 1968).

"Los analistas le han prestado demasiada atención a los detalles comerciales del Pacto, y han ignorado sus efectos sobre la política económica interna... El Pacto hay que juzgarlo con relación a la importancia que tuvo en la recuperación económica. Para implementar el *Plan de Acción Económica* (PAE) de 1933 y 1934, el ministro Pinedo confió y usó los fondos producidos por el 'Empréstito Roca', un resultado directo de las negociaciones anglo-argentinas en Londres... El 28 de noviembre de 1933 comenzó una política agrícola activa (243). La ayuda dependía de la devaluación la cual, para que no cayera el precio de los bonos, tenía que tener horizonte. Este fue el rol de los 'empréstitos de desbloqueo', cuya operación más importante fue financiada con los fondos del 'Empréstito Roca'" (Alhadeff, 1985). "La base sobre la que se edificó la recuperación económica fue el PAE, y la conversión de la deuda pública y la garantía de precios mínimos a los agricultores fueron sus 2 instrumentos" (Díaz Alejandro, 1970) (244).

"La gran crítica política: son los intereses de la oligarquía en conjunción con el imperialismo británico. ¡Pero carajo..! Había que defender la exportación de carne argentina. Era de vital importancia para nuestro país, que estaba cortando en la forma más brutal todas las importaciones... También se acusó a la misión de no haber logrado la aspiración de los pastores argentinos, que como el comercio de carnes quedaba sujeto a un régimen de cuotas,

---

(243) "A fines de 1933 los precios del trigo habían caído tanto, que se temió que en distintas zonas del país los agricultores no levantaran la cosecha. Había una intensa agitación agraria. Quien haya tenido relación con la vida de la campaña en aquella época, lo podrá comprobar fácilmente" (Prebisch, 1991).

(244) Fodor y O' Connell (1985) discrepan: "la recuperación ocurrida entre 1932 y 1937 se produjo ante el impulso de factores exógenos, como la mejora de los precios internacionales de los productos de exportación. La política económica del gobierno desempeñó un papel marginal en este proceso".

el manejo de la cuota tenía que hacerse en Argentina... Era una aspiración legítima, pero cuando íbamos al lado británico decían: 'ustedes tienen todo el derecho de dar la cuota a quienes quieran, a sus exportadores, pero nosotros tenemos el derecho de distribuir la cuota a nuestros importadores en la medida en que nosotros queramos'... Es una lucha de poder. Nosotros éramos la parte más débil. Ellos podían perfectamente prescindir en gran medida de la carne argentina... Viendo las cosas a la distancia, el Pacto fue atacado por 2 razones: hacer un tratado para evitar que el comercio se contraiga no es un triunfo; y en cuanto a las concesiones, se hizo gran alharaca, pero después todo el mundo se dió cuenta que fue una tormenta en un vaso de agua... Sigo estimando, y puedo demostrar a quien quiera, que el acuerdo era lo único que podía hacerse para proteger la exportación argentina del desastre de la gran recesión mundial. No fue un acuerdo dinámico. Fue un acuerdo de defensa, en un mundo económico internacional que se contraía" (Prebisch en Magariños, 1991).

d. Plan Pinedo. "Durante la década de 1930 Argentina tuvo un punto de inflexión, al pasar de una economía orientada al resto del mundo, a otra donde los elementos domésticos adquirieron más importancia. Se generó un debate entre los que querían seguir como antes y los industrialistas, que estaban más cerca de Estados Unidos (245). La mejor expresión de la segunda posición fue el *Plan Pinedo*" (Arnaudo, 1986), como se denomina al *Programa de Reactivación Económica* que el 14 de noviembre de 1940 el entonces ministro de Hacienda envió a la Cámara de Senadores (Llach, 1984) (246). "Durante la década de 1930 no hubo una oposición más o menos expresa entre grandes terratenientes y burguesía industrial. La oposición más decidida al proyecto industrializador provino de un sector subordinado de los terratenientes, expresado políticamente por la UCR... Entre 1933 y 1943 ningún grupo social o político poderoso agitó un programa de crecimiento industrial más radical que el de la élite oficialista... El proceso se basó en la expansión de la industria existente, limitado a cubrir un vacío llenado anteriormente por bienes de consumo importados, sobre todo en los rubros alimentación y textiles... El Plan Pinedo aparece como el mejor testimonio de este proceso de movilización de la manufactura bajo control de la élite tradicional, que se produce entre 1933 y 1943" (Murmis y Portantiero, 1971).

"Redactado parcial o totalmente, por Prebisch" (Prebisch, 1991) [también colaboraron Guillermo Walter Klein y Ernesto Malaccorto], para Llach el Plan Pinedo fue "el intento más lúcido del conservadorismo argentino" (Montserrat, 1992). "El plan es el primer documento del Estado en que se considera la posibilidad de modificar parcialmente la estrategia de desarrollo econó-

---

(245) Aunque, como aclara LLACH (1984), "en Argentina no había 2 bandos... La reacción empresaria al Plan Pinedo estuvo dividida: la Unión Industrial Argentina estuvo a favor, la Sociedad Rural Argentina y la Bolsa de Comercio apoyaron, pero con reservas... Los ingleses, entendiblemente, estaban en contra del Plan".

(246) El texto puede consultarse en *Desarrollo Económico*, 19, 75, octubre-diciembre de 1979.

mico vigente, buscando conciliar la industrialización con la economía abierta, así como fomentar las relaciones comerciales con Estados Unidos y países limítrofes" (Llach, 1984). "Como siempre, Pinedo estaba adelantado a su tiempo. Junto a otros, percibía claramente el desplazamiento de la preeminencia británica en el mundo en favor de la norteamericana y proponía consecuentemente una análoga evolución en el país. El Plan Pinedo fue el primer plan industrialista" (Di Tella, 1982) (247).

"1940 fue para nosotros un año de grandes preocupaciones, por la pérdida de nuestros mercados europeos de exportación, y el desvío de las importaciones hacia Estados Unidos... El propósito del Plan era detener el movimiento de la espiral [recesiva] primero, e invertirlo después... El Plan se basó en el concepto de que es posible estimular la actividad económica, inyectando cantidades moderadas de medios de pago para estimular la demanda interna" (Prebisch, 1986) (248).

"Se trata de un programa de corto plazo, que le prestó atención a la crisis de las exportaciones agrarias, al impacto de la Segunda Guerra Mundial sobre el comercio exterior, al imprescindible control de las importaciones, etc..., pero que también tenía implicancias de largo plazo: el Estado aparece como promotor y garante del financiamiento... El célebre art. 10 garantizaba créditos bancarios de promoción de exportaciones... El proyecto involucraba una amplia reforma financiera, que buscaba otorgar más instrumentos al Banco Central y facilitar la creación de un mercado de capitales a largo plazo (desde la crisis de la década de 1930 habían desaparecido los préstamos a largo plazo, por razones legislativas y temor de los banqueros), dándole fuerte prioridad a la construcción y la compra de cosechas... El proyecto también incluía el control selectivo de las importaciones, así como diversificación e industrialización de las exportaciones... [según el documento] la estrategia de posguerra no sería factible sin el decidido concurso de Estados Unidos, nuevo líder indiscutible del mundo capitalista. En 1940 esto no era obvio; el documento constituye el primer reconocimiento oficial del predominio de Estados Unidos" (Llach, 1984).

"Defendido por José Heriberto Martínez" (Gómez Morales, 1986), "el Plan fue aprobado en el Senado con la sola oposición de los 3 senadores radicales. En Diputados no llegó a tratarse, por la negativa del radicalismo a considerar proyecto alguno del Poder Ejecutivo Nacional (conducta entendible en el contexto político vigente, que incluía elecciones con asesinatos). El

---

(247) "En *En tiempos de la República*, publicado en 1946, Pinedo confesó poco entusiasmo por su propio plan" (Llach, 1984). Como ya se mencionó, retrospectivamente tampoco se manifestó entusiasta con otra institución en cuya creación participó, el Banco Central. Esta repetición; ¿la habrá consultado con su analista?

(248) "La hábil política para-keynesiana seguida por Pinedo y Prebisch consiguió paliar los efectos depresivos de la crisis externa, a costa de un mayor grado de intervencionismo estatal, evolución absolutamente universal, y me permito agregar, necesaria para la época" (Di Tella, 1982).

9 de enero de 1941 Pinedo [viajó a Mar del Plata y] se entrevistó con Alvear [presidente de la Unión Cívica Radical] (249), pero esto tampoco sirvió. El presidente Castillo aprovechó la ocasión para reemplazar a Pinedo, y avanzar hacia posiciones decididamente neutralistas" (Luna, 1980) (250).

Lo que impidió la aprobación parlamentaria del Plan Pinedo lo logró la realidad, más precisamente, las implicancias económicas de la Segunda Guerra Mundial. En efecto, "las exportaciones aumentaron y se diversificaron solas (las no tradicionales pasaron de *1,9%* en el promedio 1937-39, a *19,4%* en 1943)" (Llach, 1984), debido a que "Argentina está, por fortuna, en condiciones de producir muchos artículos que los Estados Unidos y otras naciones adquirirían en los mercados europeos, que hoy están cerrados y a los cuales podemos y debemos sustituir" (Prebisch, 1991).

Es lo mismo y no es lo mismo. En efecto, "hay una gran diferencia, desde el punto de vista psicológico, entre lo que ha ocurrido en la realidad y lo que pudo haber ocurrido con la aplicación de un plan de expansión [como el Plan Pinedo]. La diferencia es ésta: cuando la realidad impone fatalmente las soluciones, se las toma como tales, como el resultado inevitable de los acontecimientos, por lo cual en este caso las repercusiones psicológicas son más bien débiles. En cambio, cuando es el resultado deliberado de un plan, las preocupaciones de orden psicológico, las dudas acerca de la posibilidad de lograr un resultado concreto en la etapa experimental en que todavía se encuentra el mundo tras la búsqueda de nuevas soluciones monetarias, actúan muchas veces en sentido desfavorable y a veces pueden perjudicarlo seriamente, puesto que en un ambiente de desconfianza y zozobra la actividad económica no se desarrolla satisfactoriamente" (Prebisch, 1986).

e. Evolución del comercio exterior. A comienzos del siglo XX las *exportaciones* equivalían a *27%* del PBI. El gráfico Nº 10, basado en Diéguez (1972), muestra la evolución del valor de las exportaciones en pesos oro, a precios de 1884/86 (251). Entre 1864 y 1905 el referido valor de las exportaciones creció *7,4%* por año, y entre 1905 y 1927 lo hizo a un ritmo de *3,5%* por año. La

---

(249) "La entrevista de PINEDO con ALVEAR fue un acto de coraje político. Lo que en cualquier país se mira como normal, en aquella época era juzgado como un acto que transgredía normas éticas insoslayables. Pero además de coraje político, la actitud de PINEDO expresaba un intento de mirar el país a largo plazo" (LUNA, 1980).

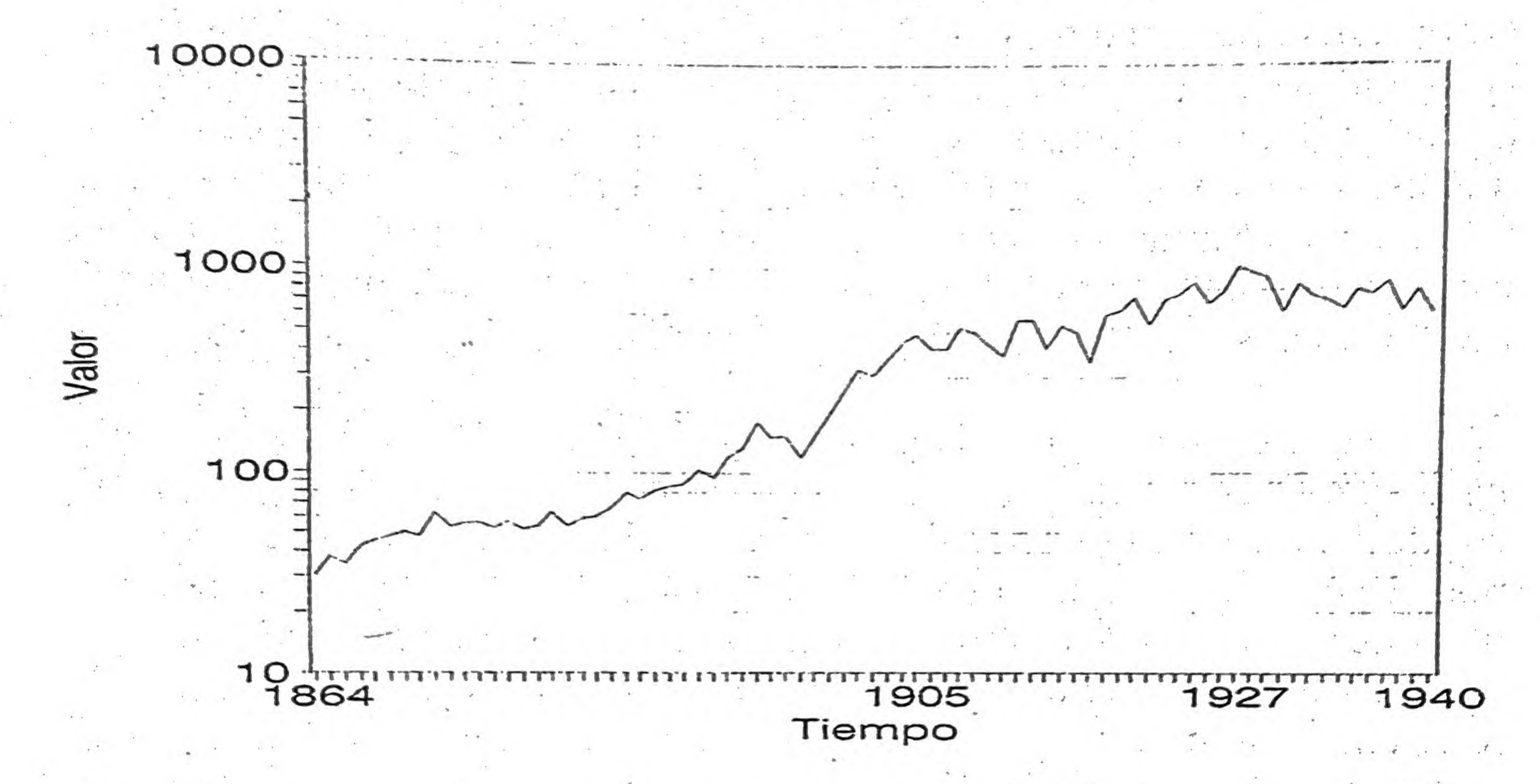
(250) El evento muestra otra faceta destacable de PINEDO. "Ardoroso en la lucha, a veces despiadado en la controversia" apunta JOSÉ HERIBERTO MARTÍNEZ en el prólogo de PINEDO (1971), "cuando CASTILLO le preguntó a PINEDO a quién debía designar para reemplazarlo al frente de la cartera de hacienda, sin titubear respondió: 'a JOSÉ H. MARTÍNEZ', es decir, la persona que al encabezar la crítica a la gestión de PINEDO con ALVEAR, había provocado su renuncia... Guiaba su acción el espíritu conciliador y el afán constructivo. El polemista acerado, muchas veces cáustico y mordaz, era en cambio propugnador apasionado de las soluciones de transacción". A propósito de ARTURO FRONDIZI afirmó que "soy de los que creen que debe procurarse que el gobierno del propio país, aunque este en manos de adversarios, tenga éxito en sus gestiones" (PINEDO, 1968). AZARETTO (1998) biografió a PINEDO.

(251) "Las exportaciones se desarrollaron como una función retrasada de la extensión ferroviaria" (VÁZQUEZ PRESEDO, 1971).

crisis de la década de 1930 afectó fuertemente las exportaciones, ya que con respecto al valor máximo de 1927, el promedio del período 1931/40 cayó *29%* a precios constantes y *70%* (sic) a precios corrientes.

VALOR DE LAS EXPORTACIONES
(MILLONES $ ORO, A PRECIOS DE 1884/86)

Gráfico Nº 10



"Hasta 1930 prácticamente todas las exportaciones tuvieron origen agropecuario" (Díaz Alejandro, 1970), lo cual en modo alguno significa que las ventas al exterior dependieron de "un" *monocultivo* (carnes, y menos aún granos, no son *un* producto, en el sentido en que lo son petróleo, cobre o caucho) (252).

La importancia relativa de los distintos "productos" varió a lo largo del tiempo. En efecto, "La cría de ovinos fue la actividad más lucrativa en la década de 1870, al reducirse la importancia de la exportación de cueros, cuernos y sebo" (Ford, 1983) y tasajo, es decir, carne salada. "En dicha década los productos tradicionales de la ganadería representaron más de *80%* de las exportaciones totales" (Vázquez Presedo, 1971). "Hasta 1880 la principal actividad consistía en el pastoreo; la lana era de mala calidad y las ovejas, mal cuidadas, eran fácil presa de las epidemias. Los métodos agrícolas estaban en estado primitivo" (Williams, 1922). "Dos revoluciones se produjeron en la estructura de las exportaciones: la primera [entre 1880 y 1900] con la llegada de nuestros granos a los puertos europeos, la segunda [a partir de 1900] con la

(252) Por lo cual, en mercados de exportación, nuestro país fue tomador de precios internacionales. "Argentina proveyó una pequeña porción de la oferta mundial de productos primarios, y por consiguiente no afectó su precio mundial" (FORD, 1983). La participación de Argentina fue importante en el *comercio* mundial de algunos productos, que no es lo mismo que en *mercado* mundial de dichos productos.

posibilidad de transportar carne refrigerada" (Vázquez Presedo, 1974). "Respondiendo muy bien a los cambios tecnológicos y la modificación en las necesidades europeas, mientras en 1893/94, *28%* del total exportado correspondió a lanas, *26%* a trigo, *17%* a cueros y pieles y *12%* a carnes, en el promedio del período 1925/29 la exportación de trigo cayó a *22%* del total exportado, la de maíz aumentó de prácticamente cero a *18,5%*, la de carne subió a *16%*, y la de pieles y cueros prácticamente desapareció" (Díaz Alejandro, 1970).

A lo largo del tiempo, no sólo varió la importancia relativa de los distintos productos exportados, sino que se modificó el grado de diversificación de las ventas al exterior. Vázquez Presedo (1971, 1976) calculó un *índice de diversificación* de las exportaciones, sobre la base de las ventas al exterior de 16 productos, que suman aproximadamente *90%* de las exportaciones totales. El referido índice muestra un grado creciente de diversificación de las exportaciones entre 1876 y fines de la Primera Guerra Mundial, y mantenimiento del nivel de diversificación entre las 2 guerras mundiales.

"En Argentina y Brasil la producción de exportables estaba predominantemente en manos locales, pero por lo menos durante el siglo XIX su comercialización internacional estuvo principalmente en manos de extranjeros... Se podría conjeturar que los vaqueros argentinos le dejaron el marketing internacional a los extranjeros, para asegurarse los mercados internacionales, de la misma manera que en la década de 1980 algunos países contrataron a empresas multinacionales para comercializar sus exportaciones" (Díaz Alejandro, 1984). "Entre *60% y 80%* de la exportación de granos estaba en manos de los 'Cuatro Grandes'" (O' Connell, 1984) (253).

Granos. Hasta mediados de la década de 1870 las exportaciones eran casi exclusivamente pecuarias. Es más, "hasta la segunda mitad de dicha década Argentina *importaba* buena parte del trigo y la harina que consumía, principalmente de Chile y Estados Unidos. En 1875 se fijó un arancel a la importación de estos productos, que sirvió como modelo para otros" (Díaz Alejandro, 1967). "La protección se eliminó cuando Argentina se convirtió en gran exportadora: en 1891 en el caso de trigo, en 1893 en el de la harina" (Scobie, 1968) (254).

"Contra las opiniones pesimistas de influyentes personalidades en la década de 1870, la capacidad argentina para producir *trigo* tomó por sorpresa

---

(253) "Bunge y Born, Dreyfus, Huni & Wormser y Weil Brothers. Las grandes firmas exportadoras empleaban agentes especiales en cada uno de los distritos trigueros, que estaban en constante comunicación telegráfica con Buenos Aires. Pronto se convirtieron en banqueros de los pequeños cultivadores... El pequeño agricultor se hallaba a menudo sometido a los proveedores locales, quienes además de venderle todo lo que necesitaba para vivir y trabajar, financiaban parte de su cosecha por su cuenta o por la de los exportadores" (VÁZQUEZ PRESEDO, 1971).

(254) "En 1876 comenzó la *exportación* regular de trigo a Europa" (ZALDUENDO, 1980) [significativa a partir de 1883]. ¿Por qué se protegió la producción interna de un producto, a partir del año en que se dejó de importar y se comenzó a exportar?

a los mercados mundiales 2 décadas después" (Vázquez Presedo, 1971). En 1894 se exportaron *1,6 M.* de toneladas de trigo, *3,6 M.* en 1908, 5 M. en 1920 y *6,6 M.* en 1929. "En 1908 Argentina era el *segundo* exportador mundial de trigo, abasteciendo *24%* del comercio mundial" (Zablotsky, 1993), posición que conservó por lo menos hasta 1925 (Vázquez Presedo, 1974) (255).

Trigo y maíz sumaron *97%* del volumen exportado de granos en las 2 últimas décadas del siglo XIX. Las exportaciones de *maíz*, que también comenzaron a principios de la década de 1880, alcanzaron a *1,6 M.* de toneladas en 1896, *2,7 M.* en 1906, *4,3 M.* en 1915, *8,3 M.* en 1927 y *9,1 M.* en 1937 (256). "Hacia 1925 Argentina ocupó el *primer* lugar mundial en la exportación de maíz, lino y avena, con participaciones de *66%, 72% y 32%* en el comercio mundial respectivo" (Vázquez Presedo, 1974).

La *Primera Guerra Mundial* impactó negativamente el comercio internacional de granos. "Durante la guerra se desarrolló cierta cooperación internacional para regular la oferta y la demanda internacional de trigo y otros cereales. En 1916 se estableció un comité especial entre Francia, Inglaterra e Italia, al que se sumó Estados Unidos en 1917" (Vázquez Presedo, 1974). "El Supremo Consejo Interaliado delegó en Gran Bretaña el control de la adquisición, distribución y consumo de productos alimenticios. Las compras de carne y trigo en los países neutrales [ejemplo: Argentina] se harían globalmente por medio de una Comisión Real, que uniformaría procedimientos y eliminaría intermediarios" (Vázquez Presedo, 1978).

Menos esperable fue el hecho de que "la producción mundial y las importaciones de cereales, que cayeron bruscamente durante la guerra, se mantuvieron bajas en la posguerra inmediata... El cambio en el mercado mundial de alimentos se debió a factores tecnológicos y demográficos. El progreso tecnológico fue particularmente fuerte en el campo, debido a mejores conocimientos genéticos, mecanización, abonos y químicos; el fenómeno demográfico —además del obvio, el de las muertes— tuvo que ver con el impacto del aumento del nivel de vida sobre la dieta" (Vázquez Presedo, 1978).

Más oferta, menos demanda, además del proteccionismo europeo, impactaron las cotizaciones de los granos. Sobre la base del precio de 23 productos Prebisch (1991) compiló un índice de precios agropecuarios, cuyo nivel general cayó 36% en pesos papel (*42%* en pesos oro) entre 1920 y 1922; pero esto fue un regreso a la "normalidad" luego de finalizar la Primera Guerra Mundial (el nivel de 1922 se ubicó *20%* en pesos papel, y *3%* en pesos oro, por *encima* del de 1913). La debacle se produjo a partir de 1928. En efecto,

---

(255) "La historia del trigo es la historia de la revolución agrícola y social de la Pampa; y es también la historia de lo que les sucedió al inmigrante y a la tierra" (Scobie, 1968).

(256) Como en el caso del trigo, el volumen exportado de maíz osciló fuertemente de año a año. Los años consignados en el texto señalan los máximos relativos, dentro de la tendencia ascendente. "Durante la década de 1920 ocurrió un hecho no indiferente: un brillante ciclo climático" (Di Tella, 1982).

entre este último año y 1933, el nivel general de los precios agropecuarios cayó *48%* en pesos papel, y *68%* en pesos oro (257).

Como consecuencia de lo cual "el decreto 31.864, del 28 de noviembre de 1933, creó la *Junta Reguladora de Granos* (JRG)... Los productores también podían venderle a otros comerciantes, puesto que la JRG no fue creada para eliminar a las demás organizaciones cerealistas... La JRG tampoco se erigió en vendedor al exterior, ya que le vendía a los exportadores existentes" (Pérez Llana, 1962). "La idea de la JRG era muy sencilla: el gobierno ofreció comprar todo el lino, todo el trigo, y todo el maíz que quisiera vender el productor, al precio anterior más la prima correspondiente a la desvalorización de la moneda... Así fue en los primeros tiempos, luego el sistema se alejó de lo que se hizo primeramente... No hubo ningún propósito de economía dirigida, no obedeció a una concepción teórica sino que se procedió tal cual los hechos lo exigían en ese momento" (Prebisch, 1991). El decreto-ley 19.697, del 24 de octubre de *1956*, creó la Junta *Nacional* de Granos (258).

La ley 3451, del 16 de diciembre de 1896, autorizó al Poder Ejecutivo para contratar con empresas particulares la construcción y explotación de *elevadores de granos*, disponiendo que las empresas arrendatarias abonarían un arrendamiento anual, que podría ser modificado cada 5 años, y que las concesiones se otorgarían por a lo sumo *20* años; la ley 3908, del 9 de enero de 1900, autorizó al Poder Ejecutivo para contratar con empresas particulares la construcción y explotación de elevadores de granos en *los puertos* o en *las estaciones de ferrocarril*, otorgándose concesiones por hasta *40* años; la ley 11.742, del 28 de setiembre de 1933, autorizó la construcción de la red general de *elevadores de campaña y terminales*, la cual debía estar totalmente construida en 5 años, y creó la *Dirección Nacional de Elevadores de Granos*; la ley 12.253, del 28 de setiembre de 1935, creó la *Comisión Nacional de Granos y Elevadores* para ejercer el contralor de todas las instituciones y entidades que intervengan directa o indirectamente en el comercio interno o externo de granos, para lo cual toda persona que se dedicara habitualmente al comercio interno o externo de granos, debía inscribirse en un registro; la ley 13.650, del 30 de setiembre de 1949, modificó la 12.253; y la ley 14.378, del 30 de setiembre de 1954, creó el *Instituto Nacional de Granos y Elevadores*, el cual desde el 1 de enero de 1955 se hizo cargo de las funciones, atribuciones y deberes de la Dirección Nacional de Granos y Elevadores. Finalmente la JNG se hizo cargo de todo, incluyendo el personal.

"Los años de la *Segunda Guerra Mundial* fueron muy difíciles para el sector agrícola; particularmente para los productores de maíz, porque el con-

---

(257) "A comienzos de la década de 1930 se desarrolló un intenso lobby agropecuario porque los arrendamientos quedaron altos, como consecuencia de la deflación (ejemplo: el precio del trigo pasó de *$ 8,80* en 1930, a *$ 5,10* en 1933)... *57%* de las explotaciones estaban arrendadas" (RECA, 1967). Los tipos de arrendamiento fueron analizados antes, al ocuparnos de la estructura de la propiedad de la tierra.

(258) La ley 12.817, del 30 de setiembre de 1942, autorizó al Poder Ejecutivo a emitir obligaciones hasta $mn 750 M., para consolidar la deuda del gobierno al BNA, por las compras de la JRG.

sumo interno alcanzaba a sólo *25%* de la producción. En operaciones de conservación del grano las pérdidas fueron tremendas... Los problemas con el trigo fueron mucho menores" (Reca, 1967).

Carnes. El otro gran "producto" de exportación durante el período en consideración fueron las carnes, principalmente la vacuna.

"En 1820 se instalaron los primeros saladeros" (Di Tella y Zymelman, 1967). [¿A mediados del siglo XIX?] "en las provincias del interior se desarrollaba un activo tráfico de ganado en pie con Chile. Los animales se llevaban hasta Mendoza y allí se los dejaba descansar y engordar en los campos de alfalfa, para luego ser conducidos a través de los Andes a los mercados del Pacífico" (Vázquez Presedo, 1971)

La ley 247, del 3 de setiembre de 1868, autorizó al Poder Ejecutivo para invertir hasta *8000 pesos fuertes*, en *premiar* al inventor o introductor del mejor sistema para la conservación de las carnes frescas, adaptable para la explotación en gran escala. La revolución la produjo "el ingeniero francés Charles Tellier, al posibilitar el transporte de carne *refrigerada* por barco a larga distancia, a través de los trópicos... En 1868 Tellier llevó a cabo el primer ensayo, el cual fracasó porque las instalaciones se rompieron de manera irreparable... [el 25 de diciembre de 1876 Tellier arribó a Buenos Aires a bordo de *Le Frigorifique*, portando carnes congeladas en Europa *105* días antes]... En algún momento de 1877 arribó exitosamente a El Havre el primer cargamento de carne congelada procedente de Buenos Aires" (Vázquez Presedo, 1971) (259).

"La refrigeración abrió a la ganadería argentina y a toda la economía nacional, perspectivas infinitamente más favorables que las que podía ofrecer la exportación de tasajo y animales vivos" (Pinedo, 1971). "Argentina exportó carnero congelado a Inglaterra desde la década de 1880; pequeñas cantidades de carne vacuna congelada desde comienzos de la década de 1890; y carne refrigerada desde poco antes de que comenzara la Primera Guerra Mundial" (Díaz Alejandro, 1970).

La mejora tecnológica planteó desafíos. En efecto, "el desarrollo del comercio de la carne congelada se hizo difícil en los primeros tiempos, por la baja calidad del producto argentino, que sólo lograba un máximo de 2 chelines y medio por arroba, contra 3 y medio del ovino neocelandés. Se hizo así

(259) "Tellier fue tan importante para nuestro país, que cuando llegó a viejo y se encontró pobre, en su Francia natal fue mantenido por ganaderos argentinos" (de las Carreras).

Refrigeración, enfriado y congelamiento de la carne suelen utilizarse como sinónimos. Las estadísticas diferencian entre carnes congeladas *(frozen)* y enfriadas *(chilled)*. Se denominan carnes congeladas a aquellas que se mantienen a cualquier temperatura inferior a *0* grados, en tanto que las enfriadas se mantienen a *1* grado sobre cero. Las carnes enfriadas son preferidas a las congeladas, por su proceso de maduración y tiernización. Es lógico conjeturar, entonces, que Tellier descubrió el proceso básico de generación de frío, que los primeros aparatos congelaban, y que los más modernos enfriaban.

necesario mejorar nuestro merino, y esto se logró importando reproductores de gran calidad" (Vázquez Presedo, 1980). "Se cruzó la raza Creole, local, con la merino, importada" (Newland y Poulson, 1995). El proceso de *mestización* también se verificó en el ganado vacuno. "Hacia mediados del siglo XIX llegaron los primeros Shorthorn y, con ayuda del alambrado, la ganadería comenzó su carrera 'profesional'... La preocupación por la calidad fue una respuesta a la demanda creciente de los frigoríficos y su favorable efecto sobre los precios (260). Como consecuencia de la contínua introducción de reproductores finos se redujo la edad media de los animales que llegaban al mercado. Las operaciones intensivas de engorde cobraron mayor importancia" (Vázquez Presedo, 1971).

"En la escala lograda, la exportación de carnes no puede separarse del desarrollo de la *industria frigorífica*" (Vázquez Presedo, 1974). "El frigorífico comenzó sus actividades en 1882, en el saladero que Eugenio Terrason tenía en San Nicolás" (Vázquez Presedo, 1971), "3 años después que en Australia" (Pinedo, 1971).

La ley 2234, del 16 de noviembre de 1887, destinó *$ 550.000* anuales, durante 3 años, para *fomentar* la exportación de ganado vacuno en pie y carnes de vaca y de carnero, conservadas por el sistema frigorífico, en latas y otras preparaciones; y la ley 2402, 3 de noviembre de 1888, autorizó al Poder Ejecutivo a *garantizar* durante 10 años, *5%* sobre el capital de las empresas que se instalaran para exportar carne bovina fresca o conservada por procedimientos que no fueran nocivos a la salud, al tiempo que derogó la ley 2234, en lo que respecta a exportación de ganado vacuno en pie o carne bovina fresca.

"Las enormes ganancias de los frigoríficos llegaron pronto al conocimiento de los extranjeros, quienes comenzaron a pensar en su natural participación en el nuevo sector" (Vázquez Presedo, 1980). "En 1895 operaban *10* frigoríficos (8 en Buenos Aires, 2 en Santa Cruz) y *3* saladeros" (Tornquist, 1919). "Entre 1900 y 1920 el mayor número de empresas extranjeras correspondió al sector frigorífico" (Villanueva, 1972).

"Entre agosto y noviembre de 1923 se dictaron las 'leyes defensoras de la ganadería'" (Vázquez Presedo, 1978). La ley 11.205, del 19 de julio de 1923, autorizó al Poder Ejecutivo para invertir hasta *$mn 10 M.* en la instalación de un *frigorífico* y depósitos distribuidores de carne, en la Capital Federal; la ley 11.210, del 24 de agosto, declaró delito todo convenio, pacto, combinación, amalgama o fusión de capitales, tendiente a establecer o sostener el *monopolio* y lucrar con él; la ley 11.226, del 28 de setiembre, destinada a controlar el comercio de carnes, dispuso abrir un registro de compradores, agentes compradores, consignatarios, rematadores, comisionistas, etc., en el

---

(260) "La demanda del consumidor británico, de carne de primera calidad, orientaba al ganadero" (SCOBIE, 1968). "La carne enfriada se convirtió en un artículo habitual dentro de la dieta de la clase trabajadora británica" (FODOR y O' CONNELL, 1973).

ministerio de Agricultura de la Nación; prohibió discriminar entre vendedores; obligó a efectuar las operaciones en alta voz, con anotación inmediata de los precios, número y clase de ganado; a comunicar toda compraventa al ministerio de Agricultura, etc.; la ley 11.227, dictada en la misma fecha, facultó al Poder Ejecutivo para *fijar precios* mínimos de compra de carne bovina con destino a la exportación, y precio máximo de venta al público en las carnicerías destinadas al consumo interno; y la ley 11.228, también del 28 de setiembre, dispuso que toda transacción sobre ganado debía efectuarse al precio unitario de tanto el kilogramo de peso vivo (al parecer, para contrarrestar al "hombre-balanza", persona (a menudo inglés) que "pesaba" a ojo].

Por su parte la ley 11.563, del 18 de setiembre de 1929, dispuso levantar un *censo ganadero*, de las especies bovina, equina, ovina, porcina, caprina, mular y asnal; y la ley 11.747, del 29 de setiembre de 1933, creó la *Junta Nacional de Carnes* (JNC), para aplicar y hacer cumplir las leyes 11.226, 11.228, 11.563 y la presente; en particular crear, directamente o mediante convenios previos con cualquier entidad pública o particular existente, frigoríficos o instituciones comerciales o industriales, necesarias en el mercado interno o en el exterior, para la defensa de la ganadería nacional y abaratamiento para el consumo de los productos ganaderos; y creó una entidad que se denominaría *Frigorífico nacional de la Capital Federal.* La JNC se financiaría con una contribución de hasta *1,5%* de las ventas de ganados bovino, ovino y porcino, con destino al consumo interno o exportación.

A comienzos de la década de 1930 "los ingleses pretendían entregar a los frigoríficos de capital extranjero la cuota de carne argentina" (Ferrari, 1983). "La Sociedad Rural Argentina —fundada en 1866— sintió la necesidad de formular un plan de defensa ganadera" (Vázquez Presedo, 1978). "Las picardías de los frigoríficos motivó a un grupo de productores a organizarse, como consecuencia de lo cual, en junio de 1934, nació la *Corporación Argentina de Productores de Carnes* (CAP)" (Vázquez Presedo, 1974).

"La *fiebre aftosa*—["conocida desde comienzos del siglo XIX" (O' Connell, 1986)]— fue importada de Francia en 1899, en un lote de toros Shorthorn. Pudo invadir el país por la falta absoluta de defensa contra la salud de los ganados... Nadie pensó en aislar el foco y el incendio cundió por todo el país" (Ramos Mexía, 1936).

"Los puertos europeos se clausuraron para los animales vivos procedentes de Argentina. Era necesario solucionar el problema, comenzando por dejar de negarlo. Figueroa Alcorta dictó un decreto declarando oficialmente la existencia de fiebre aftosa, y clausuró todos los puertos argentinos para la exportación de toda clase de animales suceptibles de adquirir esa enfermedad. Esto permitió el comercio desde ciertas zonas del país" (Ramos Mexía, 1936). "La referida clausura le dió gran impulso al sector frigorífico" (Vázquez Presedo, 1971; O' Connell, 1986).

De ahí en más la aftosa fue una realidad, que los países importadores de carne redescubrieron "de tanto en tanto". En 1925 se desató la tercera "guerra de

carnes" (Ferrari, 1983). "El 17 de setiembre de 1926, el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos emitió una orden por la cual, a partir del 1 de enero de 1927, se prohibió la importación de carnes frías o refrigeradas, vacunas, ovinas y porcinas, desde cualquier región donde existiera la fiebre aftosa. Junto con otros 15, en la primera lista de países alcanzados por la medida figuró Argentina... En nuestro país el embargo fue interpretado como un argumento proteccionista (261), por lo cual se propuso 'comprarle a quien nos compra' (Gran Bretaña), propuesta no compartida por Pinedo" (O' Connell, 1986).

El volumen exportado de carne congelada aumentó sistemáticamente hasta 1918, en que llegó a *494.000* toneladas, disminuyendo desde entonces (en 1935 se exportaron 30.000 toneladas); en tanto que el volumen exportado de carne enfriada, incipiente desde 1908, aumentó vigorosamente a partir de 1921, ubicándose en un promedio de 350.000 toneladas anuales hasta comienzos de la Segunda Guerra Mundial, con un máximo de *467.000* toneladas en 1927 (262). Diferente fue el caso de la carne conservada: durante la primera década del siglo XX se exportaron 2.400 toneladas anuales, promedio que se elevó a 14.000 toneladas anuales entre 1910 y 1913. Este nivel a su vez se *decuplicó* entre 1917 y 1919, cayendo a algo menos de la mitad, en promedio, durante el período 1923/1939 (263). A comienzos de la Primera Guerra Mundial se exportaba *83%* del total de carne vacuna faenada.

"Durante la década anterior a la Primera Guerra Mundial Estados Unidos pasó de exportador a importador de carne, lo cual le permitió a Argentina, a partir de 1905, convertirse en el primer exportador mundial de carne vacuna" (Vázquez Presedo, 1971). En efecto, "en 1902, *94%* de las importaciones inglesas de carne enfriada provino de los Estados Unidos, el *6%* restante de Argentina; una década después *99%* de las importaciones inglesas provino de nuestro país... En 1913 las importaciones de Inglaterra equivalió a *94%* del comercio mundial de carnes" (Prebisch, 1991). En otros términos, "Argentina fue, de lejos, el principal proveedor [de carne vacuna], e Inglaterra el casi

---

(261) "Estados Unidos e Inglaterra tenían los mismos conocimientos científicos. ¿Por qué ésta no copió a aquél? Inglaterra terminó aceptando como satisfactorios los procedimientos de policía sanitaria de Argentina, mientras que Estados Unidos nunca dió marcha atrás con la prohibición. Nuestra política comercial entre las 2 guerras [que será analizada más adelante] fue influenciada por este tratamiento diferencial de la cuestión aftosa" (O' Connell, 1986).

"El diálogo con Estados Unidos se reabrió cuando Franklin Delano Roosevelt visitó Buenos Aires. La revisión de la medida contó con el apoyo de la Casa Blanca, pero no del Parlamento americano. En la Conferencia de Buenos Aires de diciembre de 1936, Carlos Saavedra Lamas trató de contraatacar, saboteando todos los proyectos hemisféricos de los Estados Unidos" (Ferrari, 1983).

(262) "Dejar de exportar carnes congeladas, y comenzar a vender al exterior carnes enfriadas, obligó a tecnificar las explotaciones ganaderas. No ocurrió lo mismo en la agricultura" (Díaz Alejandro, 1970).

(263) "Al estallar la Primera Guerra Mundial los países beligerantes comenzaron a demandar grandes cantidades de productos cárneos baratos para sus tropas: carnes enlatadas y congeladas. Al bajar la calidad de los pastizales requeridos para engordar el ganado, se desarrolló gran cantidad de explotaciones dedicadas a la cría de ganado para conserva, llegándose a extender la actividad a regiones periféricas, como Entre Ríos y Corrientes. Al terminar la guerra sólo quedó la demanda de carne enfriada de alta calidad" (Zablotsky, 1991).

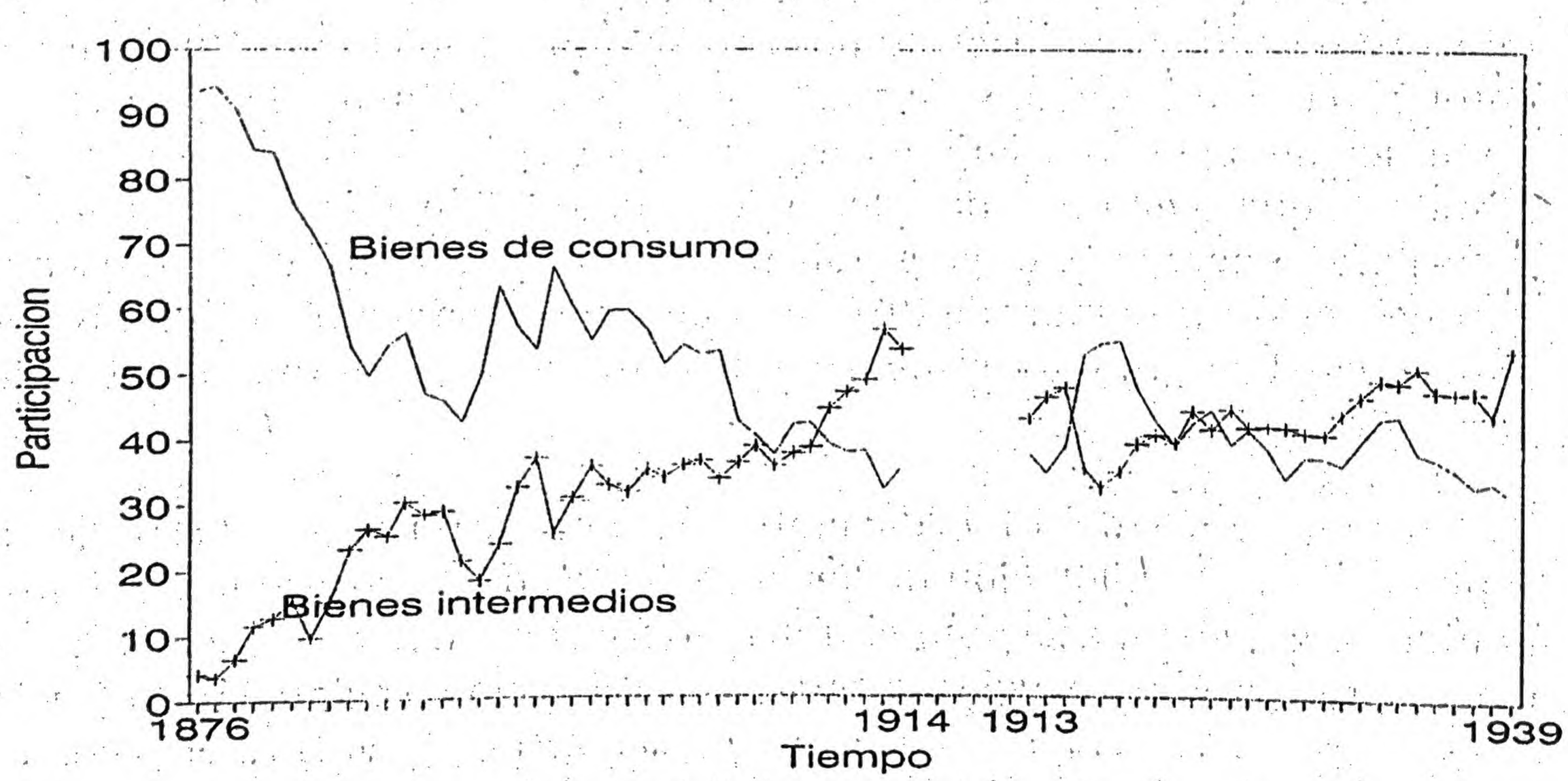
exclusivo comprador" (Pinedo, 1971). "En carnes teníamos prácticamente un sólo cliente, y este cliente gozaba de muchos poderes" (Vázquez Presedo, 1974).

Otras exportaciones. Producto de importación hasta mediados de la década de 1890, el azúcar comenzó a exportarse desde ese momento. ¿Por qué se volvió a registrar fuerte importación de azúcar entre 1907 y comienzos de la Primera Guerra Mundial? Por su parte la exportación de *vino* tuvo un auge durante la Primera Guerra Mundial (264), en tanto que la de *cobre* se quintuplicó entre 1907 y 1911.

Por su parte, el gráfico Nº 11 muestra la composición de las *importaciones* según el uso de los bienes importados (265). La modificación de la referida composición hasta la Primera Guerra Mundial, así como el mantenimiento de las proporciones entre las 2 guerras, surgen de manera nítida: en 1876 los *bienes de consumo* equivalieron a *93,6%* del total importado, y los *bienes intermedios* contribuyeron con *4,2%*; mientras que en 1914 las importaciones de bienes de consumo sumaron *35%* de las importaciones totales, y las de bienes intermedios alcanzaron a *53,4%* (lo cual implica que en Argentina el proceso de sustitución de importaciones fue *bien anterior* a Raúl Prebisch al frente de la Comisión Económica para la América Latina, CEPAL).

Composición de las importaciones
(Participación en el total %)

Gráfico Nº 11



(264) "Es probable que las vides hayan llegado a Mendoza desde Perú, vía Chile. Aunque los cultivos de vid en Mendoza son viejos, su desarrollo rápido data de la época de la conexión ferroviaria andina con Buenos Aires" (Vázquez Presedo, 1971).

(265) El gráfico está basado en Díaz Alejandro (1970), y Vázquez Presedo (1971 y 1976). La porción de la izquierda fue calculada valuando las importaciones en pesos oro, la de la derecha haciendo lo propio en pesos moneda nacional, a precios de 1950. No se hizo ningún esfuerzo para empalmarlas, pero el lector debe resistir la tentación de pensar que en la realidad se produjo algún "salto" a comienzos de la Primera Guerra Mundial.

Las importaciones de *bienes de capital*, prácticamente inexistentes en 1876, aumentaron sistemáticamente su participación dentro de las importaciones totales, alcanzando el máximo en 1890, con *36,7%* del total importado (266), retrocediendo hasta *11,6%* de las importaciones totales a comienzos de la Primera Guerra Mundial.

Por la importancia que llegó a tener dentro del total de compras al exterior, sumada a la "sensibilidad" que genera, corresponde mencionar al *petróleo*, descubierto accidentalmente en Comodoro Rivadavia el 13 de diciembre de 1907, "por una misión que había enviado Ezequiel Ramos Mexía en busca de... agua" (Ramos Mexía, 1936) (267). "Al día siguiente del referido descubrimiento, Figueroa Alcorta dictó un decreto prohibiendo la denuncia de pertenencias mineras y la concesión de permisos de cateos en un radio de 5 leguas a todo rumbo, a contar desde el centro de Comodoro Rivadavia, lo cual aseguró una reserva fiscal de 200.000 hectáreas" (Frondizi, 1955) (268). "La primera evidencia de su valor práctico fue dada durante la Exposición del Centenario, donde se hizo funcionar con [derivados del] petróleo, un motor [de combustión interna, que en 1892 patentó Rudolf] Diesel" (Vázquez Presedo, 1971).

La explotación "fiscal" comenzó de inmediato, la privada recién a partir de 1916 (269). En 1928 la mitad del consumo de petróleo se abastecía localmente, la otra mitad se importaba; y la producción local se dividía en partes iguales, entre Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y las empresas privadas. El consumo de petróleo *aumentó 52%* entre 1929 y 1939 (sic).

"El 3 de junio de 1922 se creó la *Dirección General de YPF*. Alvear y su ministro de agricultura (sic), Tomás A. Le Breton, colocaron a su frente al entonces coronel Enrique Mosconi. "Mosconi era director del Servicio de Aeronáutica del Ejército, y en ese cargo tuvo que soportar personalmente la afrenta de que la empresa petrolera Wico (Standard) le negara la entrega de nafta para las aeronaves de guerra sin previo pago" (Frondizi, 1955). Mosconi renunció el 8 de setiembre de 1930, aunque como ya se aclaró, no por discrepancias con Uriburu sobre el tema petrolero (de hecho siguió ocupándose de la cuestión).

La ley 11.668, del 13 de diciembre de 1932, dispuso que el estudio, la exploración y la explotación de los yacimientos de hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, así como el transporte y el comercio de dichos servicios y sus derivados, estuviera a cargo de la Dirección Nacional de YPF; y la

---

(266) "No se crea que la conexión entre las inversiones y las importaciones británicas fue cosa fácil y automática. La inversión de la década de 1880 fue decidida, hasta cierto punto, en base a perspectivas de largo plazo" (VÁZQUEZ PRESEDO, 1978).

(267) "En 1903 había fracasado otra misión, enviada con el mismo propósito" (FRONDIZI, 1955).

(268) De 237.756 has., para ser más precisos (BASBÚS).

(269) "Las ventas de la empresa fiscal estaban generalmente destinadas a reparticiones públicas (ferrocarriles, Ejército y Armada, ministerios), que crearon dificultades financieras a aquélla por atrasos en los pagos, y a grandes empresas privadas", apunta KAPLAN (1972), al analizar la política petrolera del primer gobierno de YRIGOYEN.

ley 12.161, del 21 de marzo de 1935, modificó el código de minería, para incorporarle el régimen del petróleo.

Comercio exterior por origen y destino. El complemento natural del análisis de las exportaciones y las importaciones por tipo de producto, es el análisis del destino geográfico de nuestras ventas al exterior, y del origen geográfico de nuestras compras al resto del mundo. El análisis sólo sirve de orientación general, dado que "hay dificultades en las estadísticas del comercio exterior argentino por país de origen o de destino. Entre las mercaderías que figuran como procedentes de Francia o Inglaterra, existe un cierto volumen procedente de otros países *vía* los puertos de esas naciones; Suiza realizó un activo comercio con Argentina, aunque no figura en las estadísticas; Bélgica no adquirió para ella toda la gran cantidad indicada por las cifras oficiales, sino que gran parte siguió hacia Alemania y otros países... Desde 1895, por lo menos, las cifras de exportación son defectuosas, debido a la práctica de los embarques 'a órdenes'; en particular subestiman las compras alemanas" (Vázquez Presedo, 1971).

En 1890 las *exportaciones* hacia los 8 países (incluyendo, "a órdenes") que más le compraron a Argentina, equivalieron a *79,2%* del total vendido al exterior: hacia Francia fue *26,2%* de nuestras exportaciones totales, a Inglaterra *18,8%*, a Bélgica *11,9%*, a Alemania *11,4%*, a Estados Unidos *5,9%*, a Italia *3%* y a España *2%*; mientras que en 1910 la suma de las exportaciones a los 8 referidos países equivalió a *88,9%* del total de nuestras ventas al exterior: hacia Inglaterra fue *21,6%* del total exportado, a Alemania *12,1%*, a Francia *9,9%*, a Bélgica *8,2%*, a Estados Unidos *6,8%*, a Italia *2,7%*, a España *0,8%*, y "a órdenes" *26,8%* (Vázquez Presedo, 1971). El índice de diversificación de las exportaciones por país de destino aumentó hasta 1899, permaneciendo constante de ahí en más (Vázquez Presedo, 1971 y 1976).

¿Qué importancia tenían las exportaciones de Argentina, en términos del total importado por los países compradores? En 1890 Francia compró en Argentina *4,7%* de sus importaciones totales, Bélgica *4,6%*, Alemania *1,8%*, Italia y España *1,1%*, Inglaterra *1%* y los Estados Unidos *0,7%*; mientras que en 1910 Bélgica compró en nuestro país *6,5%* del total que importó, Inglaterra *4,3%* Francia *4,2%*, Alemania *4%*, España *3,6%*, Italia *3%* y Estados Unidos *2,2%*" (Vázquez Presedo, 1971).

Por su parte, en 1890 las importaciones desde los 7 países que más le vendieron a Argentina, equivalieron a *85,6%* del total comprado en el exterior: de Inglaterra provino *40,1%* de nuestras importaciones totales, de Francia *13,7%*, de Alemania *8,5%*, de Bélgica *7,8%*, de Estados Unidos *6,7%*, de Italia *6%* y de España *2,8%*; mientras que en 1910 la suma de las importaciones de los 7 referidos países equivalió a *88,8%* del total de nuestras compras al exterior: de Inglaterra provino *31,1%* del total importado, de Alemania *17,3%*, de Estados Unidos *13,6%*, de Francia *9,4%*, de Italia *8,9%*, de Bélgica 5,5% y de España *3%* (Vázquez Presedo, 1971). El índice de diversificación de las importaciones por país de origen aumentó hasta la Primera Guerra Mundial, permaneciendo constante de ahí en más (Vázquez Presedo, 1971 y 1976).

¿Qué importancia tenían las importaciones de Argentina, en términos del total exportado por los países vendedores? En 1890 Italia vendió en Argentina *3,4%* de sus exportaciones totales, Francia *2,7%*, Inglaterra *2,6%*, España *1,6%*, Bélgica *1,2%*, Estados Unidos *1,1%* y Alemania *0,8%*; mientras que en 1910 Italia vendió en nuestro país *6,5%* del total que exportó, España *5,8%*, Inglaterra *3,7%* (270), Alemania *3,2%*, Bélgica *3%*, Francia *2,6%* y Estados Unidos *2,4%*" (Vázquez Presedo, 1971) (271).

Al analizar el comercio exterior argentino desde el punto de vista geográfico, sobre todo a partir de la Primera Guerra Mundial, surge el "triángulo" comercial integrado por Argentina, Estados Unidos e Inglaterra.

"Argentina ocupó una posición extremadamente peculiar, casi única dentro de las repúblicas latinoamericanas, en el mapa de la economía mundial durante la primera mitad del siglo XX... Gran Bretaña proporcionó un mercado para productos alimenticios, y medios para transportarlos desde tierras lejanas... Estados Unidos se convirtió en importante exportador de manufacturas, en particular de maquinaria agrícola para reemplazar mano de obra, y bienes de consumo opulento masivo [ejemplo: automóviles]; pero como también elaboraba productos agrícolas, Argentina no podía aumentar sus exportaciones" (Fodor y O' Connell, 1973). El resultado fue un triángulo, que desde la perspectiva argentina implicó superávit comercial con Inglaterra y déficit comercial con Estados Unidos (en épocas de paz, porque "ambas guerras mundiales fueron una excepción al triángulo" (Fodor y O' Connell, 1973).

"En 1925 Estados Unidos se convirtió en el principal proveedor de Argentina. El mayor producto de exportación fueron los automóviles, pues Argentina se había convertido en el tercer mercado de autos del mundo; otra exportación importante fue la de camiones (272). Todo lo cual desafió el do-

---

(270) "El mercado argentino era importante para la endeble economía de exportación inglesa, país que vendía fuertemente en economías agrícolas (*70%* de sus exportaciones en 1913). En dicho año Argentina absorbió *44%* de las exportaciones inglesas a América Latina, y en 1927, *46%*" (SKUPCH, 1971).

(271) Estos cambios en las posiciones relativas de los socios comerciales de nuestro país, ocurrieron en un contexto de aumento del comercio exterior argentino en términos del comercio mundial. Así, mientras en 1898 las exportaciones argentinas equivalieron a *11,4%* de las de Inglaterra, y a *13,5%* de las de Alemania, en 1913 las ventas al exterior de nuestro país equivalieron a *19,1%* y *19,9%* de las de los referidos países, respectivamente; y mientras en 1898 las importaciones argentinas equivalieron a *5,2%* de las de Inglaterra, y a *8%* de las de Alemania, en 1913 las compras del exterior de nuestro país equivalieron a *14%* y *15,8%* de las de los referidos países, respectivamente (PINEDO, 1971).

(272) "Uno de los desarrollos más sorprendentes de la primera posguerra fue la creciente importación de automóviles y camiones, que llegó a un pico de *90.000* unidades en 1929, 20.000 de las cuales eran camiones. En 1930 existían en Argentina 454.000 automotores, de los cuales 100.000 eran camiones. Antes de la Primera Guerra Mundial el mercado de los autos estaba dominado por los europeos. Coches de lujo para ser usados en Buenos Aires, imposibles de utilizar en los inexistentes caminos rurales. La referida guerra cambió todo" (VÁZQUEZ PRESEDO, 1978).

minio de los ferrocarriles y los tranvías (273). Mientras Estados Unidos vendía maquinaria para industrias como la textil y la de calzado, Inglaterra quería seguir vendiendo productos terminados" (Fodor y O' Connell, 1973).

"En la guerra comercial entre Estados Unidos e Inglaterra había una diferencia arancelaria de *20%* en favor de los productos ingleses, lo cual indujo la radicación en Argentina de algunas empresas norteamericanas" (Villanueva, 1972; Fodor y O' Connell, 1973). "El aumento de la inversión norteamericana directa generó, durante las décadas de 1920 y 1930, un 'lobby' en favor de mayores aranceles. Ejemplo de ello fue la fuerte protesta de los fabricantes norteamericanos de neumáticos, cuando a comienzos de la década de 1930 se redujeron los derechos de importación" (Díaz Alejandro, 1967).

"Lo que muchas veces se interpreta como acciones nacionalistas, conducentes a una mayor autonomía, puede ser interpretado con mayor validez como una consecuencia de cambios en las relaciones globales de los centros con la periferia, y/o de un drástico desplazamiento desde la esfera de influencia británica a la de Estados Unidos" (Fodor y O' Connell, 1973) (274).

5. Resultados

¿Qué resultados concretos produjeron el aumento de la superficie cultivable, así como la inmigración de trabajadores y capital, y las políticas fiscal, monetaria y de apertura de la economía que se acaban de describir?

Las respuestas "impresionistas" son elocuentes: "en 1894 observaba Agustín Alvarez: 'Argentina es un país nuevo, que está saliendo rápidamente de la barbarie, que cambia cada 5 años por la inmigración, las escuelas y los ferrocarriles, de tal modo que, como a los niños, el que no lo ve crecer lo desconoce'" (Romero, 1946); "en 1880 Argentina era aún un país atrasado y poco poblado. Tanto comparado con su propia evolución anterior y posterior, como con lo que sucedió en el resto del mundo durante el mismo período, el crecimiento experimentado entre 1880 y 1913 puede calificarse, sin lugar a dudas, de extraordinario" (Díaz Alejandro, 1980), a punto tal que "la mayoría de los economistas que escribieran durante las 3 primeras décadas del siglo XX hubieran colocado a Argentina entre los países más avanzados, junto a Europa Occidental, Estados Unidos, Canadá y Australia" (Díaz Alejandro, 1970); "el que transcurrió entre 1875 y 1914 fue un período brillante" (Vázquez Presedo, 1974); y "a partir de 1880 se produjo una profunda transformación en Argentina. Todo fue variando con asombrosa rapidez" (Cuccorese y otros, 1966).

"En 1917 Ford estableció en Buenos Aires su primera línea de montaje latinoamericana; en 1925 lo hizo General Motors y pocos años después Chrysler. En 1930 en Argentina había un auto cada *27,6* habitantes, *igual* que en Francia, mientras que en Inglaterra había 1 auto cada 29,5 habitantes. Para la industria norteamericana, Argentina era el segundo mercado, luego del de Canadá" (Brennan, 1992).

(273) "La competencia también se dió en el plano petrolero" (Kaplan, 1972).

(274) Di Tella y Cameron Watt (1989) analizaron la cuestión de "Argentina y los grandes poderes".

¿Son las anteriores afirmaciones producto del puro entusiasmo, o por el contrario resultan convalidadas por los números?

5.1. Tendencias

Según las estimaciones de Cortés Conde (1994), entre 1875 y 1914 el PBI real total creció *5,7%* por año (275); como durante el mismo lapso la población aumentó *3,4%* por año, el PBI por habitante creció *2,2%* por año. Por su parte, entre 1919 y 1939 el PBI real total creció *3,4%* por año; como durante el mismo lapso la población aumentó *2,4%* por año, entre las 2 guerras mundiales el PBI por habitante creció *1%* por año. De manera que mientras en los *40* años anteriores al comienzo de la Primera Guerra Mundial el PBI por habitante creció *138%*, en los 20 años posteriores a su finalización apenas aumentó *20%*.

¿Por qué disminuyó la tasa de crecimiento del PBI real, luego de la Primera Guerra Mundial? "Hemos entrado en un período de estabilización impropio de un país que reúne en este momento, en su vida interna y en su participación en la vida internacional, condiciones favorables para un desarrollo vigoroso y progresivo, en medida mayor que en cualquier otra nación de la Tierra. Han transcurrido ya más de 10 años desde que los máximos de producción agrícola no han vuelto a ser superados. No es una crisis de crecimiento. Es crisis de estabilidad, de desaliento, de inacción política, de abatimiento de las más valientes iniciativas individuales... La estabilización económica que, iniciada en *1908*, adquirió caracteres de decadencia en los últimos años, dando origen a una verdadera crisis del trabajo nacional, no es un hecho inevitable ni duradero" (Bunge, 1928, pero escrito en 1925) (276).

"En nuestra búsqueda de una explicación satisfactoria de los problemas del desarrollo económico argentino, hemos tratado de plantearnos el modelo de desarrollo económico que teóricamente debería tener un país ideal bajo ciertas hipótesis... Se trata de un país dotado con una cantidad sustancial de tierra, homogénea, horizontal y de igual fertilidad, sin capital ni población inicial. Hay movilidad internacional de trabajo y capital. Hay sólo 2 actividades: agricultura, que utiliza mucha tierra y poco capital (pero en proporciones fijas), e industria, que utiliza capital y no tierra... En cierto momento este país ideal es 'descubierto'. Mientras exista tierra virgen todo el proceso de expansión de esta economía tomará la forma de adiciones de tierra a aquellas ya explotadas. Las ganancias del sector que usa intensamente el factor tierra serán muy grandes, debido a que el capital que está fluyendo no solamente deriva la rentabilidad usual de tales actividades, sino que también deriva y recibe parte de la renta que está ayudando a crear. En el modelo estamos

---

(275) A este ritmo de crecimiento se necesitan *12,5* años para duplicar el nivel.

(276) "Aunque había crecientes tensiones políticas, quien en 1929 era optimista a largo plazo tenía razones para ello... En 1929 Argentina tenía una reputación de país con futuro próspero, que iría a jugar un rol importante, no sólo en América Latina sino en el mundo" (DÍAZ ALEJANDRO, 1970).

poniendo juntos a los empresarios agrícolas, sean estos terratenientes y empresas ferrocarrileras... Un cambio fundamental tendrá lugar en el proceso de desarrollo cuanto toda la tierra virgen se haya incorporado a la economía, porque como las proporciones factoriales se mantienen fijas en el sector agrícola, la economía sólo podrá continuar su expansión si puede desarrollar su sector industrial... Todo nuestro argumento consiste en señalar la *discontinuidad* entre la rentabilidad de las inversiones en el sector agrícola, comparadas con las del sector industrial, precisamente en el momento en el cual la economía está procediendo al cambio de un tipo a otro en la expansión. Creemos que en el mundo real esta discontinuidad puede haber ocurrido en Argentina alrededor de 1920" (Di Tella y Zymelman, 1962). "La diferencia cualitativa [en términos de crecimiento] ocurrió al alcanzarse el límite de la expansión sobre las nuevas áreas, la crisis mundial [de la década de 1930] fue un fenómeno mucho más transitorio. Argentina encontró la forma de salir de la recesión, pero nunca más encontró nuevas áreas físicas para su expansión" (Di Tella, 1979). Para encuadrar el caso argentino según las etapas del desarrollo ideadas por Walt W. Rostow, Di Tella y Zymelman (1967) tuvieron que intercalar la de "la gran demora" (que abarca el período 1914 y 1933), entre las etapas del preacondicionamiento (1880 y 1914) y la del crecimiento autogenerado (1933 en adelante) (277).

Todo el crecimiento verificado entre 1860 y 1913 se explica por el aumento de la cantidad de factores productivos utilizados (básicamente tierra y población). En efecto, "el *4,8%* anual de aumento del PBI se descompone en *4,6%*, atribuible al aumento de la cantidad de factores productivos utilizados, y *0,2%*, atribuible al aumento de la productividad total de los factores productivos" (Elías, 1993) (278).

¿Qué significa que el crecimiento de la economía de un país se explica, casi totalmente, por mayor cantidad de factores productivos utilizados, y no por mayor productividad de los mismos? Que la economía de dicho país *se agrandó*, sin mejorar la situación de cada uno de sus componentes. Según el análisis de Elías (1993), lo que encandiló a Agustín Alvarez fue ver más gente, más fábricas, más transporte, etc., lo cual no necesariamente quiere decir "unidades económicas más ricas" (279). ¿Cómo se explicaría la inmigración,

---

(277) Las consideraciones tecnológicas tienen importancia, pero no agotan la explicación de la reducción de la tasa de crecimiento del PBI real. "Si luego de 1929 Argentina hubiera estado más integrada a la economía mundial, su comercio en la década de 1980 hubiera sido *70%* superior al observado;... y si entre 1913 y 1984 no hubiera distorsionado su economía, el PBI agropecuario hubiera sido *174%* superior al observado, el no agropecuario *9%* y el total *46%*", concluyeron Cavallo, Domenech y Mundlak (1988), al finalizar un refinado análisis de historia contrafáctica.

(278) Resultado que contrasta con el del período 1825-1865, según las estimaciones de Newland y Poulson (1995). En efecto, durante las referidas 4 décadas el volumen físico de la producción de productos pecuarios, en ese momento la porción más importante del sector agropecuario, creció *6%* anual..., pero sólo *la mitad* de dicho crecimiento se debió al empleo de mayor cantidad de factores productivos, la otra mitad al aumento de la productividad.

(279) El aumento del PBI por habitante es compatible con el mantenimiento de los salarios, si todo el aumento retribuye mayores inversiones.

entonces? Por diferencia de oportunidades entre los lugares de origen y destino, más que por el aumento a lo largo del tiempo de las retribuciones reales en el lugar de destino. Aunque también puede ocurrir que Alvarez haya visto algo más, y que Elías (1993) haya sobreestimado el aumento en la cantidad de factores productivos utilizados, y consiguientemente subestimado el aumento de la productividad.

En términos internacionales, "según las estimaciones realizadas por Michael G. Mulhall, ya en 1895 el ingreso por habitante de Argentina era similar a los de Alemania, Bélgica y Holanda, y superior a los de Austria, España, Italia, Noruega, Suecia y Suiza. Al mismo tiempo, el ingreso por habitante de nuestro país era un tercio inferior al de Canadá, y la mitad de los de Australia y Estados Unidos" (Díaz Alejandro, 1970); "Bunge (1928) comparó algunos indicadores económicos, constrastando a Argentina con la *suma* de otros 9 países sudamericanos: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. En 1924, del total de los 10 países, el nuestro tenía *73%* del oro, enviaba *61%* de los telegramas, tenía *58%* de los autos, *50%* del comercio exterior y *43%* de extensión de su red ferroviaria" (Llach, 1985).

5.2. Fluctuaciones

Durante las 9 décadas en consideración, el crecimiento no fue uniforme, sino que experimentó fluctuaciones (Di Tella y Zymelman, 1967, presentan un detallado análisis "coyuntural" del período 1876-1952).

"La expansión de 1862-1930 fue interrumpida cada tanto por factores *exógenos*; como la crisis de 1875-76, la de 1890-91 y la de 1914-17" (Díaz Alejandro, 1970). Discutible en el caso de la crisis de 1890 —"una de las que más se recuerda en Argentina" (Cortés Conde, 1987)—, la exogeneidad a la que alude Díaz Alejandro es clara tanto en la crisis que derivó de la Primera Guerra Mundial, como la que surgió como consecuencia de la Gran Depresión de la década de 1930. Es como si durante el período en consideración, la economía argentina hubiese crecido "naturalmente", excepto cuando tuvo que absorber shocks *importados* (280).

En términos de la evolución del PBI real total, la duración e intensidad de las referidas crisis fue la siguiente: entre 1889 y 1891 el PBI cayó *13%*, pero ya en 1892 el nivel superó al de 1889 ("en 1892 se recuperó rápidamente el nivel de actividad económica", della Paolera, 1994); entre 1913 y 1917 el PBI disminuyó *28%*, y hubo que esperar hasta 1922 para superar el nivel observado en 1913 ("en 1914 el país enfrentó una crisis económica y financiera de magnitud", Geller, 1975, magnificada por el hecho de que "la cosecha de trigo de

(280) Lo cual también explica por qué cada una de estas crisis afectó primero nuestro sector externo. Ejemplo: si bien la Gran Depresión nació el 24 de octubre de 1929, "en la segunda mitad de 1928 comenzó el éxodo de capitales, atraídos por Wall Street. Durante el primer semestre de 1929, a pesar del buen comportamiento estacional de las exportaciones, se siguió exportando oro" (O' CONNELL, 1984).

1914 fue un fracaso, ya que cayó *44%* con respecto a la del año anterior", Ford, 1983); y entre 1929 y 1932 el PBI cayó *15%*, pero ya en 1935 había superado el nivel verificado en 1929.

Desde el punto de vista de las medidas internas adoptadas para neutralizar el shock internacional, el episodio más interesante del período —¿el único?— es el de la década de 1930 (281). Dentro de un contexto de creciente conciencia de que "algo diferente de lo hasta entonces conocido estaba ocurriendo" (282), como surge claramente del ya referido testimonio de Prebisch, la evolución económica de Argentina durante la década de 1930 parece haberse debido al impacto de la Gran Depresión, pero también a las políticas que se *ensayaron* durante el período, como el control de cambios y la creación de las Juntas Nacionales de Granos y Carnes y el Banco Central (el énfasis en el "ensayaron" no es metafórico: quien tiene la responsabilidad de gobernar a veces enfrenta circunstancias que lo llevan a aplicar esquemas de los cuales —en el mejor de los casos— se conocen las características generales, y que sobre la marcha tienen que irse ajustando. Quienes reemplazan rieles sueñan con parar el sistema ferroviario mientras dure la tarea, pero no tienen más remedio que aprender a hacerlo mientras el sistema continúa operando).

No todo el mérito se debe a nuestras autoridades. "Los países exportadores de alimentos de zonas templadas sufrieron relativamente menos. En efecto, entre 1930 y 1934, mientras en Argentina los términos del intercambio se deterioraron *20%*, en Chile cayeron *38%*, en Brasil *40%* y en México *43%*; por lo que mientras en Argentina la capacidad para importar disminuyó *27%*, en Chile cayó *58%*, en Brasil *35%* y en México *55%*" (Vázquez Presedo, 1978).

Pero una porción del mérito sí se debe a nuestras autoridades. "Durante la década de 1930 los gobiernos se apoyaron en un conjunto de competentes técnicos, que influyeron sobre la política económica de manera sustancial. Particularmente a partir de 1933, eran mejores que sus pares del Primer Mundo" (Díaz Alejandro, 1970). Louro (1992) denominó *Grupo Burocrático* al referido conjunto de técnicos. "Importante entre 1927 y 1943, el grupo giró alrededor de 2 figuras-eje: Pinedo, ministro de Hacienda, y Prebisch, técnico-económico y mentor del 'trust de cerebros' nacional [quienes en 1935 tenían

---

(281) También lo fue desde el punto de vista de los tangos que se escribieron. "Al mundo le falta un tornillo", que vio la luz en 1932, y "Cambalache", nacido 3 años más tarde (Romano, 1991) ¿se hubieran escrito sin la Gran Depresión?

(282) Es cierto que "a raíz de la crisis de 1929, no había en el mundo a quién venderle una vaca, el maíz había que arrojarlo a la caldera de las locomotoras, en tanto el trigo era quemado en los tinglados de las chacras" (Hardoy, 1993), pero esto no quiere decir que desde el comienzo mismo se supo que esa crisis era diferente a todas las demás. "Es cada día más evidente que a partir de 1926 Argentina ha entrado en una nueva y brillante era económica, pese a *pasajeras depresiones* como la actual, dijo Alejandro Bunge en abril de... 1930" (Llach, 1985). Yerro disculpable el de nuestro compatriota, cuando se recuerda que hasta fines de *1931* el norteamericano Irving Fisher seguía encontrando "buenas" noticias en el análisis de los indicadores económicos del Primer Mundo.

38 y *34* años respectivamente]. Lo integraron Máximo Alemann, Felipe Espil, Guillermo Walter Klein y Ernesto Malaccorto, en tanto que el 'trust de cerebros' estuvo formado por Edmundo Gagneaux, Isaac Israel Gerest, Héctor Liaudat y Alfredo Louro. Casi todos contadores, doctores en ciencias económicas o abogados, la mayoría del grupo egresó del Colegio Carlos Pellegrini. El grupo se disgregó a partir de 1943".

5.3. Sectores, regiones

La evolución económica no fue pareja para todos los sectores ni para todas las regiones.

Nunca lo es.

Sectores. A través del análisis de las cuentas nacionales de muchos países, que cubren muchas décadas y a veces siglos, autores como Simón Kuznets y Hollis Burnley Chenery han documentado que a medida que en un país aumenta su PBI por habitante, desciende la proporción del PBI total generada por el sector agropecuario, aumentando las de los sectores manufacturero y de servicios; y que eventualmente la participación del sector manufacturero también desciende, y sólo aumenta la de servicios (283). ¿Cuán típico fue el caso argentino durante el período en consideración? El interrogante se responde con ayuda del cuadro Nº 12, que muestra la evolución de la composición sectorial del PBI.

COMPOSICIÓN SECTORIAL DEL PBI
(% DEL PBI TOTAL)

Cuadro Nº 12

Año	Agricultura	Ganadería	Sub total	Industria	Construcción	Servicios
1875	3,5	58,2	61,7	15,9	0,0	22,4
1890	12,9	27,8	40,7	13,5	5,3	40,5
1905	18,9	17,1	36,0	22,1	3,8	38,1
1913	17,5	16,7	34,2	24,6	4,5	36,7
1929	20,1	14,4	34,4	23,2	5,2	37,2
1935	20,9	14,7	35,6	25,4	6,1	32,9

Fuente: Elaborado en base a Cortés Conde (1994).

Durante el último cuarto del siglo XIX el *sector agropecuario* disminuyó su participación dentro del PBI total, al bajarla de *61,7%* en 1875, a *36%* en 1905, manteniendo esta última proporción hasta por lo menos mediados de

(283) En el caso del sector primario, ello resulta de una elasticidad-ingreso inferior a la unidad en la demanda de los productos agropecuarios, junto a la existencia de rendimientos marginales decrecientes. El aumento de la participación del sector servicios dentro del PBI total se verifica porque la elasticidad-ingreso del sector más que compensa el aumento en su precio relativo.

la década de 1930. Esto no es noticia. Sí lo es que mientras en 1875 el tamaño del PBI ganadero era *más de 16 veces* el del agrícola, 3 décadas más tarde el PBI agrícola era superior al ganadero (que en términos cuantitativos la revolución haya sido más agrícola que ganadera, tuvo importantes implicancias sobre el empleo, porque la agricultura requiere más mano de obra que la ganadería).

"La estructura del sector [primario] evolucionó primero siguiendo los pasos del ferrocarril y las comunicaciones, luego los cultivos de trigo y maíz, la cría e invernada del ganado y el lino. La caña de azúcar, la yerba mate y la vid, se mantienen en zonas determinadas por las ventajas relativas, dando lugar a formas más o menos estables de economía y sociedad... [Como puntualizaron Bunge, Di Tella y Zymelman, antes citados], el 'estancamiento agrario argentino' se originó en la Primera Guerra Mundial, luego de la cual Argentina no pudo desarrollar nuevos sectores dinámicos que impulsaran su economía como lo habían hecho, antes de 1914, las revoluciones de los cereales primero, y de las carnes enfriadas o congeladas después" (Vázquez Presedo, 1978) (284).

La pérdida de participación del sector agropecuario dentro del PBI total fue parcialmente compensada por el aumento de la participación del *sector manufacturero*, que pasó de *15,9%* en 1875, a *22,1%* en 1905, manteniéndose en aproximadamente esta última proporción hasta por lo menos mediados de la década de 1930.

"La industria apareció como una prolongación de la actividad agropecuaria. Los principales capitales se dirigieron a los saladeros, frigoríficos, molinos de harina (285) y fábricas de vino, y no a los pequeños talleres" (Cortés Conde, 1963). "Buena parte del crecimiento del sector manufacturero anterior a la década de 1930 se debió al aumento de las exportaciones. Los frigoríficos, los molinos, los lavaderos de lana, las plantas de extracción de quebracho, enviaban al exterior buena parte de su producción. La construcción y mantenimiento del sistema ferroviario, así como el resto de la infraestructura orientada hacia la exportación, también estimularon la industria. La estructura industrial fue fuertemente influida por las dotaciones factoriales" (Díaz Alejandro, 1970). Rocchi (1998) analizó el surgimiento del sector industrial desde la demanda, y desde una perspectiva microeconómica.

---

(284) Esta es la descripción "macroeconómica" de la evolución del sector. Junto a la cual está la pintura "microeconómica", la que muestra qué hicieron los seres humanos que vivían del sector, en esa aventura cotidiana que es "la lucha por la vida". Al respecto WERTHEIN (1991) apunta valiosos testimonios sobre [el entonces Territorio Nacional de] La Pampa, durante buena parte de la primera mitad del siglo XX, donde "todo fue modificado sin subsidios, sin subvenciones, sin apoyos de la gracia gubernamental... Ejemplo: cuando los deudores de nuestro almacén de ramos generales, que eran agropecuarios, se estaban fundiendo, fuimos a la Patagonia y trajimos lanares" [ocupándose de la economía de sus deudores, los WERTHEIN pudieron cobrar].

(285) "Algunos molinos existían desde el siglo XVI, pero sólo hacia el final de la década de 1870 la producción de harina permitió pensar en las posibilidades de exportación" (VÁZQUEZ PRESEDO, 1971). "Hacia fines del siglo XIX el gobierno nacional trató de dar impulso a la industria molinera en su forma más moderna" (VÁZQUEZ PRESEDO, 1980).

"La creencia de que la industrialización se hizo en la década de 1930 no tiene asidero... La industria 'moderna' se inició realmente en la década de 1920 (en *Evolución industrial argentina*, publicado en 1942, Adolfo Dorfman apunta que 'en la última parte de la década de 1920 se percibieron claros signos de renovación en el sector manufacturero')... Entre 1923 y 1930 hubo fuerte importación de equipos y maquinarias para la industria... En la década de 1920 se inició una corriente de fomento y protección a la industria, anunciada tímidamente en el mensaje de Alvear [¿del 1 de mayo?] de 1923... En dicho año se elevaron los precios oficiales de la tarifa de avalúos" (Villanueva, 1972).

"El Estado no ayudó al crecimiento de las manufacturas con una adecuada política bancaria. Las condiciones en que los bancos oficiales otorgaron los créditos, a sola firma y a corto plazo (90 a 180 días), los hacían solamente aptos para la explotación agropecuaria, de un ciclo más corto que el industrial" (Cortés Conde, 1963). "Como en la mayoría de los países, antes de la década de 1930 el gobierno argentino adoptó pocas medidas para favorecer la industrialización, como facilidades crediticias, entrenamiento laboral, etc." (Díaz Alejandro, 1970).

"La discontinuidad en el proceso de crecimiento manufacturero verificada durante la década de 1930 no se debió a un salto brusco en la demanda, sino a una marcada aceleración en la sustitución de importaciones (286)... alentada por el cambio en los precios relativos: cayeron los precios de los productos agropecuarios en términos de los industriales, y subieron los precios de los bienes importados frente a los nacionales; todo lo cual aumentó el beneficio de la industria local que utilizaba insumos primarios" (Petrecolla, 1970).

El *sector construcción* contribuyó con *5%* al PBI total, reflejando la inversión en infraestructura ligada a la exportación (ejemplo: puertos), en tanto que el *sector servicios* no muestra un aumento de su participación a partir de 1890.

Regiones. La Nación Argentina es una, lo cual no implica que las políticas *nacionales* aplicadas durante el período en consideración, hayan impactado de la misma manera a cada porción del territorio.

La distribución por provincias de la energía instalada en 1913 sugiere el grado de centralización geográfica que entonces tenía el sector manufacturero. En la Provincia de Buenos Aires estaba instalado *40%* de los caballos de fuerza existentes en todo el país, y en la Capital Federal *26%*, de manera que, sumadas, las 2 jurisdicciones tenían *dos tercios* del total del país; en Santa Fe estaba instalada *11%* y en Tucumán *8%*, lo cual implica que entre las referidas 4 jurisdicciones tenían *86%* del total del país.

---

(286) Entre 1929 y 1932, en pesos moneda nacional a precios de 1950, el valor de las importaciones totales cayó *58%*, porque las de bienes de consumo disminuyeron *51%*, las de bienes intermedios *49%* y las de bienes de capital *85%*.

"Si trazamos un arco de círculo con un radio de *789 kms.*, y con centro en la Ciudad de Buenos Aires, Argentina queda dividida en 2 zonas: una contiene 1/3 del territorio nacional, la otra los 2/3 restantes (287)... En el primer tercio se concentra cerca de la mitad de la capacidad económica de *América del Sud*... Debemos a nuestros hermanos de las regiones lejanas una franca reparación, poniendo una valla aduanera a lo que ellos pueden producir en condiciones económicas satisfactorias, tan alta como sea necesaria para que se dediquen sus habitantes, con provecho, a esa producción. Así consumiríamos aceite argentino, yerba argentina, arroz, tabaco, frutas, algodón industrializado, seda y tantos otros productos agrícolas y ganaderos, forestales y mineros, que pueden dar vida próspera y progreso a esas inmensas zonas del territorio nacional... Nuestra política social y económica está orientada hacia las conveniencias exclusivas de los habitantes de la Capital y de su órbita cercana" (Bunge, 1928).

6. ¿Y entonces?

Pese a su extensión, explicable por cubrir 9 jugosísimas décadas de vida nacional e internacional, el presente capítulo sólo tiene por objeto ubicar al lector en las condiciones previas al período que se va a analizar en detalle en el resto de la obra.

Dentro de su carácter impresionista, del presente capítulo se pueden extraer conclusiones como las siguientes:

Lectura de la realidad internacional. La apertura económica que comenzó a mediados del siglo XIX se orientó principalmente hacia Europa en general, e Inglaterra en particular. Se basó en un diagnóstico realista, ya que en ese entonces Gran Bretaña era la "locomotora" del desarrollo mundial.

La correcta lectura de la realidad internacional posibilitó el aprovechamiento de oportunidades, por ejemplo, la de la invención del barco refrigerado, que desde el punto de vista económico *acercó* Argentina a Europa.

Llevó muchos años apreciar que luego de la Primera Guerra Mundial el sistema económico y monetario internacionales no volverían a ser como rigieron hasta 1914, y que el principal centro económico y financiero mundial había cruzado el Atlántico, trasladándose hacia Estados Unidos. La incorrecta lectura de la realidad internacional continuó hasta... ¿1989?

De aquí se desprende la necesidad de que permanentemente sigamos averiguando en qué mundo estamos insertos. A fines del siglo XX esto impli-

---

(287) "El cultivo del trigo estimuló la centralización del poder político y económico en las ciudades de la costa. Antes que una frontera, Argentina tenía una ciudad. En lugar de volcar el país hacia sus zonas rurales, la agricultura acentuó el desarrollo urbano" (Scobie, 1968).

"Las industrias se radicaron principalmente en el litoral, y tendieron a disminuir en proporción inversa a su distancia del puerto de Buenos Aires, por efecto de la dependencia del carbón, que era importado. Excepciones, la industrias del vino y el azúcar" (Cortés Conde, 1963).

ca conocer, por ejemplo, cómo funciona el mundo globalizado, y cómo se insertan en él países como China.

Construcción del Estado Nacional. Urquiza, Mitre, Sarmiento, Roca, Pellegrini, no hicieron más en favor de la economía argentina, porque tuvieron que "perder" parte de su tiempo en la formidable tarea de construir y hacer funcionar el Estado Nacional.

Proceso que, no para expulsar a un enemigo externo, sino para neutralizar y sobreponerse a los caudillos provinciales, cobró muchas vidas (sólo 3.000, en 1880, para federalizar la Ciudad de Buenos Aires) e ingentes recursos (entre mediados del siglo XIX y 1880 "defensa" fue el principal ítem del gasto público a nivel nacional, en una época en que este último equivalía a 9% del PBI).

A la luz de esto resulta totalmente miope soñar con una "reunión final" entre la Nación y las Provincias, para zanjar todas las dificultades (particularmente las referidas a las finanzas públicas). Los distintos niveles gubernamentales de un país están en permanente negociación.

Como consecuencia de la Constitución de 1853 el gobierno Nacional nació republicano. Algo más de medio siglo después, y durante 14 años, fue democrático. A partir de 1930 y durante más de medio siglo, gobiernos elegidos en las urnas alternaron con gobiernos militares. Desde 1983 el gobierno volvió a ser democrático (¿y si la Historia termina consignando que recién 130 años después de dictada la Constitución de 1853, se pudo consolidar el *régimen* democrático? Ojalá).

Desde este punto de vista el principal desafío consiste en poder seguir combinando república y democracia. Los resultados electorales verificados a partir de 1983 son hasta ahora alentadores.

Gobernantes, no ángeles. La legislación sobre propiedad de la tierra y el consiguiente desarrollo de los arrendamientos, el establecimiento y la suspensión de la convertibilidad monetaria, los "experimentos" monetarios de la década de 1880, hasta cierto punto el Pacto Roca-Runciman, los miedos que generaron las revoluciones mexicana y rusa, y el anarquismo, sugieren que la política económica no fue implementada por ángeles. Nunca lo es.

Esto no implica que dicha política económica fue dictada *exclusivamente* por consideraciones "clasistas" ni que, habiéndolo sido, no le produjo beneficios a otros sectores sociales (aún quienes consideran la política inmigratoria como un medio de explotación de los obreros argentinos por parte del capital nacional y extranjero, no pueden ignorar el beneficio que tal política le produjo a millones de inmigrantes que voluntariamente llegaron a nuestro país).

Implica que, aquí en la Tierra, probablemente sea demasiado pedirle a los gobernantes, que quienes los apoyan no resulten beneficiados con respecto al resto de la población (conducta criticable en sí misma, requiere ade-

más distinguir especies e intensidad: no es lo mismo que el ritmo de construcción del Dique San Roque haya aumentado durante la presidencia de Juárez Celman (288), que un negociado explícito realizado a propósito de la venta de tierras públicas o la asignación de una licitación pública).

Los socialistas de comienzos del siglo XX constituyen un notable ejemplo de cómo diagnósticos realistas sirven para fundamentar propuestas de política económica superficialmente "conservadoras". El libre comercio y el mantenimiento de la convertibilidad, encendidamente defendidos por los líderes socialistas, forman parte de las medidas que genuinamente elevan la remuneración de los trabajadores, en una sociedad donde —salvo crisis pasajeras— rige el pleno empleo de la mano de obra. Porque la apertura de dicha economía mejora el salario real, y el mantenimiento de la convertibilidad impide la licuación de los activos y las remuneraciones denominadas en moneda local.

Buena parte de la dirigencia política de fines del siglo XX debería imitar esta conducta, actualizando los diagnósticos, en vez de aferrarse a propuestas "progresistas" (a fines del siglo XX, en política económica, no hay nada más contrarrevolucionario que el "progresismo").

Educación accesible, principal mecanismo de movilidad económica y social. Varias veces, a lo largo del capítulo, se señaló que las políticas fiscal, monetaria y de apertura de la economía, no fueron aplicadas de manera neutral desde el punto de vista de la distribución del ingreso. Al mismo tiempo corresponde subrayar el impacto que la introducción "temprana" de educación accesible (en aquel momento, pública), generó el más importante vehículo de movilidad económica y social (como expliqué en de Pablo, 1995a, en Harvard, de los estudiantes latinoamericanos, los únicos "tirados" éramos los argentinos, lo cual me llenó de orgullo; y entre los estudiantes norteamericanos había *un* negro, y siempre me quedó la sensación de que lo habían aceptado para ver cómo eran).

Productores y consumidores. Al fundamentar su argumentación, Bunge (como Pinedo) nos dejó una útil descripción de la sociedad en la cual vivía.

Su ataque al consumidor, y la correspondiente defensa del productor, resultan sorprendentes desde la perspectiva de fines del siglo XX. Ocurre que Bunge veía una sociedad en la cual los ingresos se generan de manera "casi espontánea" (no tanto como los que genera un yacimiento de petróleo del Medio Oriente, pero mucho más que los que surgen de cultivar arroz con la espalda doblada y el agua hasta las rodillas), y poblada por consumidores tilingos ("cosmopólitas", en su nomenclatura). En esa sociedad el rol balanceador del Estado consistía en apoyar al esforzado productor, frente al despiadado consumidor.

(288) La construcción del dique fue minuciosamente descripta por Frias (1985).

Es muy probable que, a la luz de los resultados de la protección aduanera que se analizará en el resto de esta obra, a fines del siglo XX Bunge estuviera en favor de la apertura de la economía; porque adjudicándole al Estado el mismo rol balanceador, esta vez buscaría proteger al consumidor cautivo, del productor parapetado detrás de una barrera aduanera.

Estatismo y eficiencia operativa. De la mano del Ejército, durante las décadas de 1920 y 1930 se desarrolló una corriente en favor de la nacionalización (en la práctica, *estatización*) de algunas empresas (en el caso de las de ferrocarriles, el movimiento empezó desde el comienzo mismo del siglo XX). Dicha corriente buscaba "socializar" los beneficios de las referidas empresas, es decir, repartir entre la sociedad los mencionados beneficios.

Lo que a ninguno de los estatistas de la época le pasó por la cabeza, fue la fuerte reducción de la eficiencia operativa de las empresas, que se produjo al pasar de administraciones privadas a públicas. Lo cual, junto a la caída en la cantidad y calidad de los servicios prestados, implicó que el Estado Nacional no sólo no extrajo recursos de las empresas públicas, sino que tuvo que desviar recursos de otros fines hacia el financiamiento de sus déficits.

Héroes. "Desde hace mucho estoy convencido de que las políticas económicas exitosas que se aplicaron en los países en vías de desarrollo, están muy lejos de resultar de las puras fuerzas de la Historia... En cada caso que conozco se debe al esfuerzo de un grupo clave de individuos, y dentro de ese grupo, a uno o dos líderes sobresalientes" (Harberger, 1993). En el período considerado en este capítulo, en el plano del hacer sobresalen (por orden cronológico) Urquiza, Mitre, Sarmiento, Roca, Pellegrini, Pinedo y Prebisch, y en el plano del observar y desarrollar una "visión", Alberdi, Bunge y Pinedo.

Resultados. La belleza y majestuosidad de los edificios públicos y privados construidos a comienzos del siglo XX, así como las estadísticas que documentan el crecimiento económico verificado entre 1860 y la Primera Guerra Mundial, son tan reales como la desigualdad geográfica de la distribución de los referidos resultados, y el hecho de que probablemente el citado crecimiento haya surgido más del aumento de la cantidad de los factores productivos utilizados, que de la mayor productividad en el uso de dichos factores. El juicio referido al período tiene que surgir de la consideración simultánea de todos estos resultados.

...

¿Cómo siguió esta historia, de ahí en más? Esto es lo que se analiza en el resto de esta parte de la obra.

CAPÍTULO II

PERÓN I

"Supongamos que en 1945 alguien me hubiera preguntado: '¿qué parte del Mundo cree usted que experimentará el despegue más dramático en las 3 próximas décadas?'. Probablemente hubiera respondido lo siguiente: '*Argentina* está en la senda del futuro. Tiene clima templado. Su densidad de población genera una relación favorable con respecto a sus recursos naturales. Por accidente histórico su actual población es razonablemente homogénea y proviene de naciones de Europa Occidental. Y está actualmente en el estadío del desarrollo donde el crecimiento rápido es el escenario más probable. *Y cómo me hubiera equivocado*'" (Samuelson, 1980).

En 1942 Colin Clark se lo preguntó, y publicó su respuesta... inmortalizándose. Según sus cálculos, para 1960 el PBI por habitante de "Argentina y Uruguay" (sic), se ubicaría sólo *14%* por debajo del de Estados Unidos, *8% por encima* del de Canadá, *17%* arriba del de Australia, *26%* por encima del de Inglaterra, *75%* del de Francia y *15%* por arriba del PBI por habitante de Japón.

¿Cuál es la explicación principal de la autoconfesada y significativa equivocación del mismísimo Samuelson, y del no menos significativo error de cálculo de Clark: Juan Domingo Perón, el "sistema peronista", la sinarquía internacional, la mala suerte, algo más, o una combinación de todo esto?

Este capítulo y el próximo aportan elementos de juicio para responder este interrogante, al ocuparse de lo que ocurrió entre el 4 de junio de 1946 y el 19 de setiembre de 1955, es decir, durante los *3.395* días en que Perón presidió nuestro país —*100%* del primer período marcado por la Constitución de 1853, *55%* del segundo— (mejor, durante *4.491* días, puesto que su influencia fue muy importante desde el 4 de junio de 1943) (1).

Como en el resto de los capítulos que componen esta parte de la obra, en éste la presentación va de lo exógeno a lo endógeno, y de lo general a lo particular. Por eso primero se analiza el estado del Mundo durante el período

(1) Descriptos de manera detallada en GAMBINI (1999 y 2001).

en consideración, luego se describe el contexto político interno, y por último se le presta atención a las medidas adoptadas así como a los resultados obtenidos.

El período se analiza en 2 capítulos para enfatizar el hecho de que, desde el punto de vista de la política económica, Perón tuvo que revisar de manera significativa su enfoque inicial, en función de la propia dinámica del esquema, y del cambio de las circunstancias internacionales (2).

1. Escenario internacional

Esta sección analiza cómo se dividió el Mundo luego de la Segunda Guerra Mundial, la hipótesis de la Tercera Guerra Mundial, las relaciones entre Argentina y los Estados Unidos, y la no incorporación de nuestro país a instituciones como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

1.1. Mundo bipolar, luego de la Segunda Guerra Mundial

El 7 de mayo de 1945 Alemania, y el 14 de agosto del mismo año Japón, se rindieron a los *Aliados*, integrados básicamente por Estados Unidos, Rusia, Gran Bretaña y Francia. Al terminar el conflicto los 2 primeros países quedaron en posición de claro liderazgo, no sólo con respecto a los vencidos sino también con respecto al resto de los países vencedores —en otros términos, de la Segunda Guerra Mundial surgió un mundo básicamente bipolar—; liderazgo que durante casi el próximo medio siglo ejercitaron bajo sus respectivas esferas de influencia (3).

¿Qué creían las autoridades argentinas que habría de ocurrir en el Mundo, y qué fue lo que finalmente ocurrió? La memoria del BCRA de 1946 sintetizó así su visión de la política y la economía internacionales: "extrema simplificación en el esquema de fuerzas del poder político en el nivel internacional (2 grandes potencias); lentitud en la reconversión a las tareas de paz, de los esfuerzos aplicados a la guerra; intensa disminución en la capacidad productiva mundial de mercaderías y servicios, que hace perdurar la escasez reinante; y carácter exclusivista de los esfuerzos que hacen las grandes naciones —empobrecidas o no— para la reconstrucción de su antiguo poderío

---

(2) Al citarse la legislación, no se distingue entre *decreto* y *decreto-ley* (este último es el decreto dictado por el Poder Ejecutivo "con fuerza de ley", porque el Legislativo está clausurado. En todos los casos se habla de decreto a secas, porque desde el punto de vista de esta obra la distinción no es importante, y porque no siempre es fácil distinguir unos de otros.

A propósito: durante el período en consideración se emitieron "increíble" cantidad de decretos (18.411 entre el 4 de junio y fines de 1943; 35.765 durante 1944; 24.596 entre el 4 de junio y fines de 1946); lo cual implica un promedio de 122, 137 y 163 decretos, respectivamente, por *día* hábil —lunes a viernes—, y jornadas con *más de 400* decretos firmados.

El lector atento advertirá que la numeración de los decretos no siempre es correlativa con la fecha de su dictado. No se trata de ningún error tipográfico. Probablemente se reservaran determinada cantidad de números por ministerio o secretaría, generando esta anomalía.

(3) "En 1947 no había más que 2 posiciones posibles: estar con los Estados Unidos o con la Unión Soviética" (LUNA, 1992).

económico o para el mantenimiento y ensanche del que han adquirido durante la guerra", agregando que "la cooperación económica internacional *no* parece ser uno de los hechos más señalados en esta posguerra".

"En el orden mundial la situación inmediata que ofrecía la posguerra era la de un mercado internacional fuertemente perturbado" (Cafiero, 1961); "desde los sectores más responsables se auguraba una repetición agudizada de los problemas de la primera posguerra, tanto a nivel nacional como internacional. Pocos podían imaginar que antes de un lustro de finalizado el conflicto, el mundo se lanzaría a casi 30 años de progreso ininterrumpido, con tasas de crecimiento de una intensidad jamás vista. Tampoco era fácil prever que el comercio internacional comenzaría también un proceso de expansión jamás conocido anteriormente" (Di Tella, 1982); "hasta 1952 el peronismo fue pesimista sobre el futuro de la economía internacional" (Gerchunoff, 1989) (4).

La realidad resultó mucho mejor de lo esperado, medida tanto por la producción interna de los países, como por el grado de apertura de sus economías. "Desde la Segunda Guerra Mundial, por primera vez en casi 100 años el comercio mundial creció más rápidamente que la producción mundial durante más de 10 años. El rápido crecimiento del comercio mundial es una consecuencia, pero también un poderoso factor, del aumento de la producción mundial" (Haberler, 1964) (5).

La realidad terminó resultando mucho mejor de lo esperado,... pero no inmediatamente. "Los primeros signos de mejora en las condiciones económicas mundiales aparecieron hacia 1950, y 5 años después la mayoría de las anormalidades de la Segunda Guerra Mundial había desaparecido" (de Vries, 1986). En efecto, recién en 1954 Inglaterra recuperó el nivel del PBI total y por habitante logrado en 1943; y recién en 1952 y 1963 respectivamente, Estados Unidos consiguió recuperar el nivel del PBI total y por habitante logrados en 1944.

Pero como nadie adopta decisiones en base a lo que termina sucediendo, sino en base a lo que cree que va a suceder, en el enrarecido contexto mundial de tipos de cambio múltiples, estatizaciones, "mercados internacionales politizados y segmentados hasta bien entrada la década de 1950" (Díaz Alejandro, 1984), y encima con una relación tensa con Estados Unidos —que será anali-

---

(4) En el plano comercial esto implicaba lo que se denominó —no sólo en Argentina— "pesimismo de las elasticidades", es decir, que se esperaba poco aumento relativo de la cantidad *demandada* de bienes exportables, frente a disminuciones relativas en sus precios.

Durante la década de 1950, con pequeñas oscilaciones el valor de las exportaciones argentinas promedió *$us 993 M.* anuales. Por eso en aquel entonces se hablaba de la "barrera de los mil millones". Pero debe enfatizarse que este hecho se debió tanto a razones de oferta como de demanda de productos exportables.

(5) Entre 1950 y 1960 el valor de las exportaciones del Mundo más que se duplicó (aumentó *7,6%* anual) en dólares corrientes, y *6,4%* anual en dólares de 1990; y entre 1960 y 1970 dicho valor aumentó *9,3%* anual en dólares corrientes, y *7,5%* anual en dólares de 1990 (MADDISON, 1995).

zada en este mismo capítulo—, nuestro país adoptó sus decisiones en base a la *Tercera Posición*. "La llamada Tercera Posición nació en el contexto de un mundo bipolar, consecuencia de la paz y los tratados emergentes, en especial el de Yalta, que configuraban una actitud hostil para Argentina... La expresión se acuñó a posteriori de los hechos que la prefiguraron. La primera vez que le escuché a Perón hablar de Tercera Posición fue a mediados de 1947" (Paz, 1996).

...

Tanto Estados Unidos como Inglaterra formaban parte de los Aliados, pero de la Segunda Guerra Mundial la economía de los Estados Unidos salió fortalecida y la de Inglaterra muy pero muy debilitada (6). Este hecho, que acentuó una tendencia originada al finalizar la Primera Guerra Mundial, e inspiró iniciativas como el Plan Pinedo de 1940, tendría fuertes consecuencias sobre Argentina, como se verá en este mismo capítulo.

"La política británica [hacia Argentina] fue muy distinta de la de Estados Unidos por diferencias en la percepción de la realidad, por las distintas implicancias que sobre sus economías hubiera tenido la finalización de la neutralidad argentina durante la Segunda Guerra Mundial [analizada en el capítulo anterior de esta obra], por el diferente monto de las inversiones de cada uno de los 2 países en la economía argentina" (Rapoport, 1996), y por las distintas realidades internas de los 2 países. "El problema alimenticio de Europa e Inglaterra era realmente serio y se iba haciendo desesperado en los territorios ocupados. Se creó una situación sumamente curiosa y compleja, por la cual algunos de los problemas más serios de la economía argentina eran asuntos de gran prioridad de Gran Bretaña, cuya solución era vital para la misma economía del Reino Unido" (Escudé, 1996a). "La falta de carbón paralizaba los ferrocarriles y cerraba los frigoríficos, convirtiéndose en asuntos de alta prioridad en Gran Bretaña" (Escudé, 1980). "La escasez de combustible en Argentina fue, al menos por un corto término, un problema más serio para los ingleses que para los argentinos, ya que éstos podían, en última instancia, suspender las exportaciones y quemar los granos como combustible" (Escudé, 1996a).

"Estados Unidos se opuso al acuerdo del lino, negociado por los ingleses para proveer a las necesidades conjuntas anglo-norteamericanas" (Escudé, 1980), y también protestó "por la firma de un convenio sobre carnes, celebrado entre Argentina y Gran Bretaña, por 4 años,... porque según ellos violaba

---

(6) "Después de Italia y Alemania, el país que más sufrió la peor derrota durante la Segunda Guerra Mundial fue Gran Bretaña. Su derrota arrastró a Argentina" (PERINA, 1996).

Al terminar la Segunda Guerra Mundial, el PBI de los Estados Unidos —aproximadamente igual a *un tercio* del PBI del mundo— era *5* veces el de Inglaterra, *8,5* veces el de Alemania y *16,7* veces el de Japón; hacia 1950 el PBI de los Estados Unidos equivalía a *27%* del del mundo, y hacia 1992 a *20%* (MADDISON, 1995).

Rugido de Ratón, película protagonizada por PETER SELLERS, satiriza lo *bien* que le va a veces a los países que pierden una guerra.

Para leer sin rimmel: en 1945 el PBI total de Japón era sólo *47%* superior al de Argentina; medio siglo más tarde el PBI total de Japón era *16 veces* el de Argentina.

el art. 8 del acuerdo comercial anglo-norteamericano de 1938" (Escudé, 1980). En una palabra, por razones que se verán más adelante, "los Estados Unidos boicotearon a Argentina, boicotearon la conexión anglo-argentina y ayudaron a Gran Bretaña en todas las negociaciones que conducían a la ruptura de este vínculo" (Escudé, 1996a) (7).

"En muchas instancias el *Foreign Office* abogó en favor de los intereses argentinos, y en contra de las medidas antiargentinas tomadas por los norteamericanos" (Escudé, 1980), pero mucho no podía hacer porque "los términos en los cuales Estados Unidos concedió sus préstamos, dejaron bien en claro que si Gran Bretaña adoptaba una política blanda respecto de los saldos en libras [de países acreedores, como Argentina], se deterioraría su nivel de vida, ya que en ese caso iba a tener que reducir las importaciones. Esto se vió acentuado más aún por la crisis de convertibilidad de la libra de 1947" (de Paiva, 1991).

1.2. La hipótesis de la Tercera Guerra Mundial

"Perón creía inexorablemente en la Tercera Guerra Mundial" (Luna, 1984), influido por el senador Diego Luis Molinari, "un hombre dueño de una gran imaginación, de una intensa fantasía agudizada por vivir, hasta su incorporación al peronismo, en perpetuo estado conspirativo. Molinari era un maestro de la escena" (Cafiero, 1983). "Se incorporó al Parlamento el 22 de mayo de 1946, correspondiéndole en el sorteo respectivo un período de 6 años. Presidió la comisión permanente de Relaciones Exteriores y Culto" (Unamuno, 1998).

Más allá de la propensión de Perón a entusiasmarse con hipótesis y sobre todo con personalidades audaces pero estrafalarias (8), la idea de una paz no duradera no era entonces totalmente descabellada. "En retrospectiva, las dificultades de la economía internacional luego de la Segunda Guerra Mundial, aparecen como inconvenientes menores dentro de una tendencia de notable expansión del comercio mundial que duró aproximadamente 3 décadas; pero en ese momento podían interpretarse con cierto fundamento que eran el preludio de una Nueva Gran Depresión, o de la Tercera Guerra Mundial" (Díaz Alejandro, 1984); "eran muchos los que opinaban que un choque armado entre los Estados Unidos y Rusia no sólo era inevitable sino inminente" (Gómez Morales en Cafiero, 1961); "también Amadeo Sabattini creía que venía la Tercera Guerra Mundial" (Saitta y Romero, 1998).

La expectativa de un nuevo conflicto mundial afectó las decisiones. En efecto, "el país disponía de grandes stocks de cereales, oleaginosos, cueros, lanas, etc., y esperaba compradores que no llegaban" (Gómez Morales en

---

(7) "La mala voluntad norteamericana también se extendió a España y Portugal, pero a Gran Bretaña sólo le interesaba Argentina" (ESCUDÉ, 1980).

(8) RONALD RITCHER y su proyecto de construir la bomba atómica en la Isla Huemul, quien el 16 de febrero de 1951 anunció que había producido y controlado energía nuclear a través de un proceso de fusión, y terminó en el ridículo; y en buena medida MIGUEL MIRANDA al frente de la economía entre 1946 y comienzos de 1949, son ejemplos de esto.

Cafiero, 1961); "como [las autoridades] esperaban otro conflicto mundial, no realizaron esfuerzos para abrir la economía al comercio internacional" (Gerchunoff, 1989).

Sobre la misma hipótesis se realizaron operaciones de importación. "Integré una misión que, presidida por Carlos Devries, improvisado industrial aceitero que se desempeñaba como director del BCRA, viajó a Bolivia y Perú. En el hotel de La Paz, Devries nos reunió para acordar el plan de trabajo. Con la consiguiente sorpresa nos enteramos que las instrucciones de Perón consistían nada menos que en comprar el total de las existencias de estaño acumuladas por Bolivia y sus saldos exportables, durante 5 años... No podíamos creer que después de lo sucedido en la tentativa de adquirir el caucho brasileño, Perón insistiera con sus ideas sobre compras estratégicas en previsión de la Tercera Guerra Mundial. Le dijimos a Devries que los precios del estaño estaban en franco retroceso, y que las necesidades de este material en Argentina eran insignificantes... Insistió diciendo que el punto ya había sido estudiado en la Presidencia de la Nación... Hizo la propuesta sin parpadear. Los bolivianos no salían de su asombro" (Bunge, 2000) (9).

El 24 de junio de 1950 Corea del Norte invadió a Corea del Sur. "Con la Guerra de Corea quedó claro que en el futuro las guerras serían locales, no globales" (Gerchunoff, 1989); "[el presidente de Estados Unidos, Harry S.] Truman tenía claro que el objetivo de su país en la intervención de la Guerra de Corea no era el de comenzar la Tercera Guerra Mundial, sino el de evitarla. Y eso es lo que hizo" (Johnson, 1997); con lo cual la hipótesis de la Tercera Guerra Mundial —un "cálculo estratégico erróneo" (Cafiero, 1995)— se archivó para siempre.

1.3. Relación con Estados Unidos

[Después de la Segunda Guerra Mundial] "casi todas las carencias sólo podían resolverse desde los Estados Unidos o con su consentimiento" (Potash, 1981) (10). En estas condiciones, resultó trágico que las relaciones entre Estados Unidos y Argentina fueran tan tirantes. "Si bien durante la década de 1940 los norteamericanos le hicieron mucho daño a Argentina, nuestros gobiernos habían sido responsables de una gigantesca imprudencia: habían provocado a un gigante innecesariamente, durante décadas (11). Cuando

---

(9) ¿Habrá formado parte de esto el dictado de la ley 13.234, del 1 de setiembre de 1948, que explicitó las normas para organizar la Nación para tiempo de guerra, que debían ser adoptadas en tiempo de paz?

(10) "'Durante mucho tiempo tuvimos que traer y pagar del exterior lo que podíamos. Toda esa cantidad de elementos que trajo el *Instituto Argentino de Promoción del Intercambio* (IAPI) [cuya operatoria será analizada en este mismo capítulo], los jeeps y demás maquinarias... eran 'surplus' de guerra; los americanos acumularon todo ese material de desecho y estaban dispuestos a venderlo; era lo único que había disponible', aclaró GÓMEZ MORALES" (RAPOPORT y SPIGUEL, 1994)

(11) Desde la Primera Conferencia Americana, celebrada en Washington en *1889*, por lo menos. Descripta y analizada en Lanús (2001).

pudo, éste nos pasó la factura y nos hizo añicos. El gigante fue injusto. Pero nosotros fuimos suicidas" (Escudé, 1996a).

Como consecuencia de lo cual, "Argentina fue más castigada que los ex enemigos de los Aliados" (Escudé, 1996a). Lo cual llama la atención, dado que "para los intereses norteamericanos, la no alineación argentina no representó una amenaza mayor que la de las políticas neutralistas de Irlanda, Suiza y España. Sin embargo, la actitud de Washington hacia estos estados difirió ampliamente de su línea dura hacia Buenos Aires, apunta R. B. Woods (12)... El Departamento de Estado operó sobre la base de la suposición de que había recibido un mandato del pueblo argentino, para forzar al gobierno argentino a seguir sus directivas en política exterior... Argentina fue y es un país con respecto al cual Estados Unidos se puede dar el lujo de cometer grandes errores políticos, irracionalidad extrema y contradicciones flagrantes. Argentina también fue y es un país con respecto al cual Estados Unidos podría, en principio, darse el lujo de adoptar una política no pragmática, orientada exclusivamente por su ideología de defensa de la democracia y/o derechos y libertades cívicas" (Escudé, 1996). Y a su vez explica que en aquel entonces "los antiperonistas también eran antinorteamericanos" (Rapoport y Spiguel, 1994).

"Las fuentes documentales norteamericanas son muy escasas, ya que muchas de las medidas que se tomaron contra Argentina no fueron producto de directivas explícitas sino que se debieron a interpretaciones de la política establecida, por parte de diversos funcionarios. La política —que pareció basarse en 'no matarás, pero tampoco te esforzarás demasiado para mantener la vida'—, fue extremadamente ambigua" (Escudé, 1980). "Argentina frecuentemente ha sido descripta como un país 'impredecible', pero en el caso bajo estudio la política norteamericana hacia Argentina no fue menos impredecible" (Escudé, 1996).

En situaciones como ésta, el rol de las personalidades probablemente no pueda torcer el rumbo básico, pero sí puede mitigar o potenciar la intensidad

---

(12) DÍAZ ALEJANDRO (1984b) ensaya una explicación del diferente comportamiento de Estados Unidos: "a diferencia de Irlanda, Suecia, Suiza y hasta la España de Franco, países neutrales durante la Segunda Guerra Mundial que se adaptaron ágilmente a las circunstancias políticas de posguerra, Argentina se aferró a su 'Tercera Posición', encolerizando a importantes funcionarios en los Estados Unidos". ¿El huevo o la gallina?

Al mismo tiempo, "la idea de que una política diferente hubiera beneficiado a Argentina, como aparentemente lo hizo en el caso de Brasil, surge de un desconocimiento de lo que sucedió en el mundo en esa época. Desde el punto de vista político los beneficios que obtuvo Brasil fueron bastante breves,... [a pesar de que] el papel de Brasil como proveedor de materias primas, alimentos y materiales estratégicos, fue siempre decisivo para Estados Unidos, a diferencia de lo que ocurrió con Argentina... La vinculación europea de Brasil era con Alemania, como nosotros con Inglaterra... En 1945 el embajador norteamericano en Brasil, ADOLF AUGUSTUS BERLE JR., organizó una campaña similar a la de SPRUILLE BRADEN en Buenos Aires, para obstaculizar la presidencia de GETULIO VARGAS" (RAPOPORT, 1996). "BERLE tenía la creencia recalcitrante de que Argentina invadiría a uno de sus vecinos" (ESCUDÉ, 1996a). BERLE fue quien, en 1932, en la teoría de la administración y en la teoría económica, modeló el desplazamiento de los accionistas, por parte de los gerentes, en la conducción de las empresas.

de las fricciones. Pues bien, al menos durante los primeros años del período en consideración, tanto del lado norteamericano como del argentino, en este caso las potenció.

"Cordell Hull, quizás el más grande y poderoso de los antiargentinos (13), renunció como secretario de Estado a fines de 1944 (a la especial sensibilidad de Hull a la rivalidad diplomática, se le sumó su imperialismo moral wilsoniano). Su sucesor, Edward Stettinius, nombró a Nelson Rockefeller como subsecretario para Asuntos Latinoamericanos, puesto que conservó hasta el 25 de agosto de 1945, en que fue reemplazado por... Braden, hasta entonces embajador en Argentina, y ardoroso discípulo de... Hull. Al frente de la embajada de Estados Unidos en Argentina, Braden fue sucedido por George Messersmith, cuya opinión sobre Argentina no podría haber sido más opuesta a la de aquél" (Escudé, 1996 y 1996a).

Argentina tampoco le fue a la zaga. "Las actitudes de Perón eran caprichosas, y estaban en gran medida determinadas por su resentimiento frente a los frecuentes ataques a que lo sometían la prensa y el sindicalismo norteamericanos, sobre cuestiones como la ausencia de libertad de prensa (14) y la manipulación del sindicalismo... Según la percepción de la mayoría de los diplomáticos extranjeros que lo trataron, Perón era un hombre muy sensible y se ofendía con mucha facilidad, tomaba todo en forma personal y confundía su función de gobernante con sus asuntos personales" (Escudé, 1996).

Congruente con la importancia del rol de las personalidades es el hecho de que entre el 18 y el 29 de julio de 1953 visitó Buenos Aires Milton Eisenhower, hermano del entonces presidente Dwight Eisenhower. "Milton tenía cara de zonzo y probablemente lo fuera, pero hizo buenas migas con Perón" (Luna, 1992). "Juan y Milton se hicieron amigotes; y ésta fue la clausura de la enemistad de Perón con Estados Unidos, y de sus políticas antinorteamerica-

---

(13) "El antagonismo del equipo Hull-Spruille Braden con Argentina viene desde la década de 1930, cuando se enfrentaron con CARLOS SAAVEDRA LAMAS [canciller de AGUSTÍN PEDRO JUSTO]" (FRAGA). ¿Por qué SAAVEDRA LAMAS, y no HULL, ganó el Premio Nóbel de la Paz en 1936? (BASBÚS). "HULL NO olvidará las frases punzantes, su hostilidad, su soberbia y, aún con dolor, no le perdonará al canciller argentino que ni siquiera haya tenido 'la cortesía usual de despedirme' [luego de la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, reunida en Buenos Aires entre el 1 y el 23 de diciembre de 1936, durante la cual, *in absentia*, SAAVEDRA LAMAS recibió el premio Nóbel de la Paz, por su decisiva intervención en la guerra del Chaco] (Lanús, 2001), como se denomina al conflicto armado que, por un problema fronterizo, se desarrolló entre Bolivia y Paraguay, entre 1932 y 1935, donde perdieran la vida *más de 100.000* personas. "SAAVEDRA LAMAS triunfó donde habían fracasado la Comisión de Neutrales de Washington, y la Liga de las Naciones" (Lanús, 2001). A propósito: la mesa donde se firmó la finalización del conflicto se conserva en uno de los salones principales del ministerio de Economía de Argentina.

(14) "La clausura y posterior expropiación del diario *La Prensa* [esta última implementada a través de la ley 14.021, del 12 de abril de 1951] provocó un tembladeral en la prensa norteamericana... La Prensa era el cliente extranjero más importante de la *United Press*" (ESCUDÉ, 1996).

nas", a punto tal que... "cuando cayó Perón la embajada de Estados Unidos se había peronizado" (Escudé, 1996) (15).

Es más; sólo el rol de las personalidades puede explicar que un país como Estados Unidos, que le asigna tanta importancia a los derechos humanos y cívicos, haya *mejorado* su relación con Argentina entre mediados de las décadas de 1940 y 1950, dado que en estos frentes la situación se fue deteriorando a lo largo de la presidencia de Perón. En efecto, "los derechos humanos y/o cívicos fueron ciertamente traicionados [por Estados Unidos]" (Escudé, 1996) (16).

...

Con ojos argentinos; ¿que implicó, en los hechos, la tirantez entre Estados Unidos y nuestro país? En el plano económico, principalmente la exclusión de Argentina del conjunto de países que participó en el Plan Marshall, las restricciones al comercio internacional de productos específicos, y las vicisitudes de los préstamos otorgados por el Banco de Exportación e Importación (EXIMBANK). Además de los vaivenes de las inversiones privadas norteamericanas radicadas en nuestro país, que serán analizados en el presente y el próximo capítulo de la obra.

a. *Fuera del Plan Marshall.* El *Programa de Recuperación Europea* (ERP), popularmente conocido como *Plan Marshall*, en honor al Secretario de Estado de los Estados Unidos, general George Catlett Marshall (17), fue lanzado el 5 de julio de 1947, en la ceremonia de graduación de la Universidad de Harvard (18). El Plan Marshall fue implementado por la Administración para la Cooperación Económica (ECA).

Como su nombre oficial lo indica, el programa se propuso motorizar la recuperación de Europa... Occidental. Que Argentina quedó fuera del Plan Marshall no quiere decir, entonces, que no recibió recursos en concepto de ayuda, sino que no formó parte del grupo de naciones que proveyeron bienes, "a pesar de lo que se le había prometido cuando se lo puso en marcha" (Gómez Morales, 1951; Escudé, 1980).

---

(15) Como también lo es el hecho de que, desde el punto de vista argentino, la pulseada con Estados Unidos no tenía ninguna base ideológica, ya que PERÓN "era enfermiza y visceralmente anticomunista" (LUNA, 1992; MARTÍNEZ, 1996; PINEDO, 1992).

(16) "En rigor, se privilegió la lucha contra el comunismo por sobre los derechos humanos" (DELLA COSTA, FRAGA). "De ahí, por ejemplo, el apoyo de Estados Unidos a ANASTASIO SOMOZA PORTOCARRERO ("Tacho"), LUIS SOMOZA DEBAYLE y ANASTASIO SOMOZA DEBAYLE ("Tachito") [Nicaragua], MARCOS PÉREZ JIMÉNEZ [Venezuela] y CARLOS CASTILLO ARMAS [Guatemala]" (Della Costa). "Este enfoque fue denominado posteriormente la 'doctrina de la seguridad nacional'" (BUNGE, 2000).

(17) Según GALBRAITH (2000), el Plan Marshall debería denominarse Plan Truman.

(18) La oportunidad del lanzamiento tuvo mucho que ver con una "un ruego desesperado que Truman recibió de Inglaterra el 21 de febrero de 1947... Los británicos le dijeron que no podrían ayudar más a Turquía y Grecia, para evitar que cayera en manos de STALIN. Un par de días después, en la Oficina Oval, tuvo lugar uno de los encuentros más decisivos durante su presidencia" (JOHNSON, 1997).

"'Para Argentina no hubo [ley de] Préstamos y Arriendos, sino esterlinas, francos franceses, francos belgas o liras, bloqueados, inconvertibles: no hubo Plan Marshall sino pagos anticipados'" (Jorge Antonio Chibene, en Granados, 1988). En rigor, ocurrió algo peor que no comprar alimentos en Argentina, porque "el Plan Marshall fue de extraordinaria ayuda para los países importadores de alimentos, y de 'dumping' sin precedentes para los exportadores tradicionales de los mismos" (Gómez Morales en Cafiero, 1961). "Mientras Europa se beneficiaba con el Plan Marshall, que hizo posible su recuperación, a Argentina se la sometió exactamente a lo contrario del Plan Marshall. Si el Plan Marshall pudo reconstruir a Europa; ¿no podría su antítesis haber abortado el desarrollo argentino?" (Escudé, 1980). Este planteo sirve para ubicar la importancia de este componente en la explicación total de los resultados verificados durante el período, no para desestimar la responsabilidad que le cabe a las características de la política económica interna adoptada.

Cafiero (1961) ayuda a cuantificar lo que Argentina perdió por haber sido discriminada (19). "Estados Unidos sólo podía abastecer *55%* de los bienes necesarios [para cumplir los objetivos del Plan Marshall]. El resto debía ser comprado por la ECA... Hasta el 30 de junio de 1951 Estados Unidos había prestado asistencia económica a Europa por *$us 10.000 M.*, de los cuales compró fuera *$us 6.300 M.*; *$us 758 M.* de éstos en América Latina, apenas *$us 21 M.* [*dos por mil*] en Argentina". Nada (20).

b. Restricciones a productos específicos. Además de interferir en los acuerdos comerciales anglo-argentinos, Estados Unidos interfirió en las relaciones comerciales directas... e indirectas. Escudé (1996) habla de *boicot* comercial de Estados Unidos a nuestro país, entre 1942 y 1949.

"A fines de 1945 Argentina intentó importar neumáticos de Brasil, pero funcionarios norteamericanos impidieron su envío" (Escudé, 1980), y "hasta fines de 1948 Estados Unidos mantuvo interdictas las exportaciones de materiales críticos, entre los que se contaban los destinados a la extracción de petróleo y elementos de transporte" (Cafiero, 1961).

El caso de la chapa de zinc merece un párrafo aparte. "El 16 de junio de 1945 el *Foreign Office* recibió una noticia escandalosa: el frigorífico Smithfield había vendido 369 toneladas de chapa de zinc en el mercado argentino, a través de una financiera argentina, Leng Roberts S. A., violando las instrucciones de las embajadas británica y norteamericana... En esa época la

(19) "El 25 de enero de 1949 se conoció un memorandum secreto del Departamento de Estado, que describe *33* instancias de discriminación de la ECA contra Argentina" (ESCUDÉ, 1980, donde se sintetizan 22 de las 33).

(20) Lo cual no le tuvo que hacer ninguna gracia a los productores argentinos. "Es de todo punto de vista conveniente que sean creadas las condiciones indispensables para que el país pueda recibir los beneficios del Plan Marshall en la medida más amplia posible y concordante en general con el principio de amplia solidaridad con los pueblos del Mundo que siempre y en todo momento la República ha evidenciado", afirmó ARNALDO MASSONE, vicepresidente del Consejo Central de Comercio, en reunión con PERÓN (PERÓN, 1948).

distribución de chapas de zinc era coordinada estrictamente por Estados Unidos y se la adjudicaba sólo entre las firmas que ellos seleccionaban y para usos determinados: el envasado de alimentos para ciertos mercados... Argentina era muy vulnerable en zinc, no sólo por las necesidades de su industria, sino por una coincidencia muy bien explotada por los ingleses: la fortuna del mediador argentino más importante, Miguel Miranda, se basaba en la producción y envasado de frutas, para lo cual personalmente necesitaba la chapa de zinc. Cuando se ponía excesivamente intransigente, se lo amenazaba con un embargo de zinc" (Escudé, 1980).

¿Había por aquel entonces algo peor que los argentinos? Sí. "No bien terminó la Segunda Guerra Mundial, tanto Estados Unidos como Gran Bretaña y el Vaticano coincidieron con Argentina en que los nazis derrotados eran menos peligrosos que los comunistas triunfantes" (Martínez, 1996). Lo cual, en el plano comercial, mejoró las perspectivas de exportación de lanas argentinas a Estados Unidos, "favorecidas por el fin del aprovisionamiento en China" (Rapoport y Spiguel, 1994).

c. *Préstamos del Eximbank.* "Declaré que me cortaría la mano antes de firmar un empréstito", recordó Perón al comenzar su exilio (Perón, 1957), pero también "ratificó que no deseaba préstamos [de los Estados Unidos], pero que los créditos eran otra cosa y serían bienvenidos" (Rapoport y Spiguel, 1994). Más allá de si se trata de un juego de palabras, o de la adecuación a una realidad cambiante, lo cierto es que Argentina entró en negociaciones con el *Banco de Exportación e Importación* (EXIMBANK) de Estados Unidos.

"Desde fines de 1948 Argentina estaba interesada en un crédito del EXIMBANK para comprar maquinaria agrícola y otros materiales esenciales... El 2 de mayo [de 1950] se supo que el presidente Truman había autorizado ofrecer a Argentina un crédito del EXIMBANK, por *$us 125 M.* El trascendido generó un fuerte debate en el Congreso... de los Estados Unidos. El contrato se firmó el 13 de noviembre de 1950" (Rapoport y Spiguel, 1994) (21).

---

(21) "El préstamo estaba condicionado a que Argentina ratificara el *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca* (TIAR), firmado en Río de Janeiro el 2 de setiembre de 1947. Dos días después del estallido de la Guerra de Corea, el tratado fue enviado al Congreso, sin anuncio, y aprobado en una sola sesión" (Potash, 1981), por la ley 13.903, del 28 de junio de 1950.

"En 1950, de lejos la más importante prioridad de la política norteamericana hacia Argentina era la de sobornarla para que ratificara el TIAR... [pero esto coincidía con algunos intereses nuestros, ya que] los militares argentinos estaban muy preocupados por el balance de poder sudamericano, que había sido alterado durante la Segunda Guerra Mundial en favor de Brasil, gracias al programa norteamericano de Préstamos y Arriendos, de manera que ratificar el TIAR significaba calificar para comprar armas norteamericanas" (Escudé, 1996).

Por otra parte, "más allá de la negociación del préstamo del EXIMBANK, la aprobación del TIAR se anclaba en la percepción dominante de que el conflicto asiático era el prólogo de una conflagración generalizada, y en la aspiración a no quedar al margen del mercado de Estados Unidos, en momentos en que la coyuntura bélica facilitaba las exportaciones argentinas hacia ese destino... Estados Unidos pasó a ser el primer comprador mundial de los productos argentinos, superando por primera vez a Gran Bretaña... El mejoramiento de las relaciones comerciales con Washington fue paralelo al estancamiento y ruptura de las negociaciones argentino-británicas" (Rapoport y Spiguel, 1994).

"Me tocó participar en todas las conversaciones... La delegación americana estaba compuesta por el presidente del EXIMBANK y funcionarios de los departamentos de Estado, Tesoro y Comercio. La de Argentina por Ramón Antonio Cereijo, ministro de Hacienda. La personalidad de Cereijo era grotesca. Con su desagradable voz aflautada, no sugería soluciones en las reuniones, sino que las exigía en términos poco diplomáticos y desusados en este tipo de negociación. El quería más de lo que, se sabía, los americanos estaban dispuestos a conceder. Como yo hacía las veces de intérprete, trataba de suavizar las impertinencias del ministro. En una ocasión, cuando los americanos le negaron una de sus peticiones, me dijo en un tono audible para todos los presentes: '¡mándelos a la mierda!'. Sentí que se abría la tierra bajo mis pies. Luego de un tenso silencio mi traducción fue: '*the minister says he is very sorry about it*' (dice el ministro que lamenta mucho esto). Claro que todos los presentes habían comprendido exactamente lo expresado por Cereijo, por lo que se puso fin a la reunión. Los americanos concedieron un crédito exactamente por el monto que se requería para saldar la deuda del BCRA con los bancos comerciales de Estados Unidos" (Bunge, 2000).

"En 1953 el gobierno inició tratativas para adquirir una planta de laminación checoeslovaca que se encontraba en Estados Unidos, bloqueada desde 1952 por restricciones impuestas por Washington contra el gobierno checo" (Rapoport y Spiguel, 1994); las cuales fructificaron "el 10 de marzo de 1955, cuando el EXIMBANK autorizó un crédito de *$us 60 M.* para la acería de la Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina (SOMISA), ubicada en San Nicolás" (Escudé, 1996) (22).

1.4. Fuera del Fondo Monetario y del Banco Mundial

Para evitar las consecuencias sobre la economía mundial, de que cada país volviera a intentar solucionar sus problemas económicos "tirando la bolsa de basura, por sobre la medianera, al terreno del vecino", estrategia que resultó tan costosa durante la Gran Depresión de la década de 1930, entre el 1 y el 22 de julio de 1944 (3 semanas después del desembarco de Normandía), en Bretton Woods, Estados Unidos, con la presencia de *730* personas que representaban a *45* países (¡*18* de ellos, latinoamericanos!), se desarrolló la Conferencia de la que nacieron el *Fondo Monetario Internacional* (FMI) y el *Banco Mundial* (BM), originalmente denominado *Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento* (BIRF). "El acuerdo era visto como experimental, nadie sabía cómo funcionaría en la práctica... El lugar fue elegido porque el secretario del Tesoro de Estados Unidos quería que se celebrara en un hotel de descanso, y el senador por New Hampshire urgía el uso de Mount Washington" (de Vries, 1986) (23).

---

(22) "En setiembre de 1955 el Estado Nacional debía *$us 757 M.*" (PREBISCH, 1955), pero sólo "*$us 307 M.* en términos netos" (CAFIERO, 1961).

(23) El anexo A del *Convenio Constitutivo* del FMI lista los 45 países, con sus respectivas cuotas (en millones de $us). En orden alfabético, Australia, 200; Bélgica, 225; Bolivia, 10; Brasil, 150; Canadá, 300; Colombia, 50; Costa Rica, 5; Cuba, 50; Checoeslovaquia, 125; Chile, 50;

John Maynard Keynes presidió la delegación inglesa y Harry Dexter White la de Estados Unidos. "Keynes era Keynes, pero White era funcionario de la Tesorería norteamericana: no podía sorprender a nadie que fuera un *Plan White* la base de los acuerdos que crearon el FMI y el BM" (Vázquez Presedo, 1994) (24).

¿*Y Argentina*? La memoria de *1945* del BCRA dice textualmente: "en respuesta a una consulta, el BCRA ha manifestado al ministerio de Hacienda su opinión favorable al ingreso de Argentina al FMI y al BIRF", y el decreto 3185, del 31 de enero de 1946, dispuso adherir a las conclusiones de la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas realizada en Bretton Woods, por lo cual —a través del ministerio de Relaciones Exteriores— se efectuarían las gestiones necesarias para la incorporación de la República al FMI y al BIRF.

No obstante lo cual "el gobierno argentino rechazó la sugerencia norteamericana de adhesión al FMI y al BIRF" (Rapoport y Spiguel, 1994), decisión que a propósito del debate parlamentario de la ley 13.571, que modificó la Carta Orgánica del Banco Central, en setiembre de 1949 el entonces ministro de Finanzas y presidente del BCRA, Alfredo Gómez Morales explicó así: "La República ha hecho bien en no adherir [al FMI] mientras el Fondo tenga las características actuales... Significa establecer una situación de interdependencia que puede hacer más mal que bien, para los países que necesitan tener libertad de acción para defender su propia economía". Perón dijo lo mismo, en otro idioma: "nunca permití que Argentina se hiciera socia del FMI, porque sabía que ahí está el verdadero gobierno del Mundo" (Martínez, 1996) (25).

China, 550; Dinamarca, a determinar; Ecuador, 5; Egipto, 45; El Salvador, 2,5; Estados Unidos, 2,750; Etiopía, 6, Filipinas, 15; Francia, 450; Grecia, 40; Guatemala, 5; Haití, 5; Honduras, 2,5; India, 400; Irak, 8; Irán, 25; Islandia, 1; Liberia, 0,5; Luxemburgo, 10; México, 90; Nicaragua, 2; Noruega, 50; Nueva Zelanda, 50; Países Bajos, 275; Panamá, 0,5; Paraguay, 2; Perú, 25; Polonia, 125; Reino Unido, 1.000; República Dominicana, 5; Unión Soviética, 1.200; Unión Sudafricana, 100; Uruguay, 15; Venezuela, 15; y Yugoeslavia, 60. Posteriormente, China y la Unión Soviética no adhirieron.

(24) "En agosto de 1948, White fue interrogado por el Comité de Actividades Antinorteamericanas de la Cámara de Representantes de Estados Unidos. Quedó exhausto, falleciendo 3 días después, a los 56 años, víctima de un ataque cardíaco" (BOUGHTON, 1998).

(25) "En el último año de PERÓN se preparó un decreto para ingresar al Fondo y al Banco Mundial" (IANNELLA). No lo pude hallar. El decreto 1948, del 10 de febrero de 1954, dispuso que en 90 días el ministerio de Relaciones Exteriores estudiara y propusiera las modificaciones que estimara debían introducirse a las adhesiones a los organismos internacionales de los cuales Argentina "es o sea" miembro.

PREBISCH (1955, 1956a) recomendó el ingreso de Argentina a ambas instituciones. "Argentina es el único país latinoamericano que no forma parte de ellas... Se trata de instituciones valiosas desde el punto de vista técnico... No hacerlo priva al país de 2 fuentes muy sanas de crédito internacional, destinadas a promover el desarrollo económico y la estabilidad monetaria".

Argentina inició gestiones concretas en abril de 1956, y formalizó su incorporación al FMI y al BM por el decreto 15.970, del 31 de agosto de 1956, correspondiéndole una cuota de *$us 150 M*, pagadera *25%* en oro y *75%* en pesos (en el momento de la incorporación sólo se pagó *2%* en oro, es decir, *$us 3 M*.).

"Argentina ingresó a las *Naciones Unidas* (UN), pero no a la UNESCO o la FAO, es decir, a las organizaciones de la UN dedicadas a la cultura y educación, y a la agricultura, respectivamente; y tampoco al GATT, el FMI o el BIRF" (Luna, 1992). "En la sesión plenaria del 1 de mayo de 1945, después de un acalorado debate, se votó en contra del ingreso de Polonia a la UN, y a favor del de Argentina (esta última decisión se adoptó por *31* votos a favor y *4* en contra). El 11 de mayo nuestro país firmó la Carta de la UN como miembro fundador" (Escudé, 1996a) (26). El decreto 21.195, del 8 de setiembre de 1945, ratificó la Carta de las UN, suscripta el 26 de junio.

"Por iniciativa de Estados Unidos, Argentina no fue invitada a la *Organización Internacional del Comercio* (ITO, luego Acuerdo General de Aranceles y Comercio, GATT), cuya acta fundacional fue firmada el 30 de octubre de 1947" (Escudé, 1996a). "Argentina también rehusó incorporarse a la Agencia de las Naciones Unidas para el Alivio y la Rehabilitación (UNRRA) (27), a pesar de lo cual había dado importantes cantidades de alimentos como ayuda a varios países europeos, incluyendo a Gran Bretaña" (Gómez Morales, 1986; Escudé, 1996a) (28). Política que, bajo el título "la oportunidad no da derechos", en su memoria de 1947 el BCRA explicó así: "Argentina le vende a los países que necesitan sus productos, en condiciones que ratifican su tradicional política de solidaridad mundial".

...

Como al resto del Mundo (*incluyendo* a Alemania y Japón), a Argentina le fue mejor con la victoria Aliada, de lo que le hubiera ido con el triunfo del Eje. Pero en función de lo que había ocurrido en el medio siglo anterior, quienes detentaron el poder en Argentina luego de la Segunda Guerra Mundial, tuvieron que hacerse cargo de una pesada herencia en términos de tensas relaciones con Estados Unidos, uno de los 2 líderes del mundo, y aquel con el cual Argentina tenía que interactuar irremediablemente. Esta es la herencia que recibió Perón. La referida tirantez, que en buena medida hubiera tenido que sufrir cualquier gobierno argentino a partir de 1945, fue inicialmente potenciada por las personalidades de los principales funcionarios, tanto de Estados Unidos como de Argentina.

En este no ideal escenario internacional se desenvolvieron la política y economía locales, que serán analizadas de inmediato.

---

(26) "BRADEN, quien entre fines de mayo y fines de agosto de 1945 se desempeñó como embajador de los Estados Unidos en Argentina, recomendó al Departamento de Estado que nuestro país fuese excluido de las Naciones Unidas" (ESCUDÉ, 1996a).

(27) No obstante lo cual el decreto 32.711, del 19 de diciembre de 1945, puso a disposición de la UNRRA 150.000 tns. de trigo, equivalentes a *6,4%* del volumen exportado en 1945.

(28) "En aquellos tiempos se vivía la ilusión de que se estaba en el mejor país del Mundo, que Europa no se iba a levantar más después de la guerra, y que estábamos en condiciones de ser otro Estados Unidos. Nos dábamos el gusto de regalar cereales, o de venderlos al precio que quisiéramos, así como de ignorar organizaciones como la UNRRA, sobre la que corría este chiste: que se denominaba así porque los europeos corrían UNragu bárbaro [ragu significa hambre]" (DELLA COSTA).

2. Contexto político

Esta sección analiza el contexto político interno dentro del cual se desenvolvió la economía durante el período en consideración. Para lo cual se ocupa de sus principales protagonistas, en particular de Juan Domingo Perón y de María Eva Duarte de Perón ("Evita"); de la naturaleza del peronismo; de la oposición política y los sindicatos; y de los principales eventos ocurridos.

2.1. Perón, Evita y colaboradores

Que la política práctica no la hacen robots, sino hombres y mujeres de carne y hueso, es una perogrullada. Lo cual no quiere decir que carezca de importancia. Mucho menos en este caso, donde las personalidades parecen haber jugado un rol fuera de lo común.

...

Juan Domingo *Perón* nació en Lobos, Provincia de Buenos Aires, el 8 de octubre de 1895; de manera que tenía *47* años a mediados de 1943. Era hijo ilegítimo, "un hecho que iba a marcarlo con un ilevantable resentimiento contra su madre" (Martínez, 1996), Juana Sosa Toledo, quien falleció en mayo de 1953. Su padre, Mario Tomás, creció en el seno de una familia acomodada (29). "Mi padre fue juez de paz y comisario en Comodoro Rivadavia, en una época en que eran funciones *ad honorem* y el nombramiento recaía generalmente en pobladores de prestigio" (Perón en Martínez, 1996). El papá de Perón falleció en 1928. Juan Domingo tuvo un hermano, Avelino Mario, casi 5 años mayor que él (30).

"Durante su niñez y temprana juventud Perón vivió varios años en Río Gallegos... En la Patagonia toda la familia recibió una lección de carácter... 'aquel grupo de peones que nos acompañó a la Patagonia eran como de la familia. Por eso cuando llegué al gobierno les dediqué mi primer pensamiento. A mediados de la década de 1940 los peones de campo vivían en un régimen medieval: para arrancarlos de esa ignominia, preparé el *Estatuto del Peón*'" (Perón en Martínez, 1996) (31).

---

(29) Ni sobre su lugar y fecha de nacimiento hay unanimidad. "PERÓN nació en Roque Pérez, Saladillo, el 7 de octubre de 1893, y fue bautizado como JUAN SOSA, porque su padre demoraba en reconocerlo" (GAMBINI, 1999).

(30) PAVÓN PEREIRA (1965) escribió la biografía "oficial" de PERÓN, y PAGE (1983) una de las mejor documentadas. Al comienzo de su prólogo, este último alerta: "PERÓN presenta obstáculos formidables a sus biógrafos. Dejó detrás de sí relativamente poca documentación confiable sobre su prolongada vida pública, tal vez pensando que iba a quedar mejor ante los ojos de la posteridad si los juicios que se emitieran sobre su persona no tenían fundamento en hechos reales. Sus muchos libros, panfletos, artículos, discursos, cartas y charlas grabadas, están tan impregnados de contradicciones, exageraciones y falsedad, que deben ser utilizados con extremo cuidado".

(31) Aprobado por el decreto 28.169, del 17 de octubre de 1944; reglamentado por el decreto 34.147, del 31 de diciembre de 1949 (sic).

"A los 15 años ingresó al *Colegio Militar*. Fue subteniente en 1913 (siendo su primer destino el Regimiento 12, sito en Paraná), teniente en 1915, capitán en 1924, mayor 7 años después, teniente coronel a fines de 1936 (mientras se desempeñaba como agregado militar en Chile), y coronel a fines de 1941" (Fayt, 1967). A partir del 17 de febrero de 1939 residió en Italia, en misión de estudio, visitando luego España y Alemania. "Perón fue un militar de carrera, formado en las filas del Ejército, cuyas aptitudes intelectuales y morales fueron modeladas por el código de conducta y tradición castrenses" (Fayt, 1967). Por eso "comprendía profundamente a sus camaradas de armas, conocía sus virtudes y sus defectos, sus aspiraciones y sus limitaciones; y sabía cómo suscitar sus sentimientos, para beneficio propio, en relación con aspectos como la importancia de la palabra empeñada" (Potash, 1971).

"Alto (1,80 metros de estatura), erguido, sobresalía y tenía un cuerpo extremadamente atlético. Fue un cultor ávido del deporte [boxeo, pero fundamentalmente esgrima, deporte en el que representó a Argentina en las Olimpíadas de París de 1924]" (Cafiero, 1995). Pero para los objetivos de esta obra, más que el físico de Perón importan su forma de ser y de proceder.

"Frecuentador del abrazo y el palmeo", (Luna, 1971), "su mejor cuerda era la seducción, y en esto resultaba imbatible... Era un optimista nato" (Luna, 1992). "Sarcástico, humorista, desconcertaba hasta a sus más supuestos conocedores con salidas propias de su genio y de su humor" (Cafiero, 1995).

"La fuerza de catequesis más poderosa del peronismo fue la oratoria de Perón. Más que su presencia arrogante fue su voz misteriosa" (Ciria, en Fayt, 1967). "Perón hablaba y hablaba; para todo tenía una respuesta rápida y oportuna el verborrágico coronel" (Luna, 1984). "Gran capacidad oratoria, podía hablarle a 6 grupos distintos, en un mismo día, sin textos preparados ni siquiera notas" (Potash, 1971) (32). "Pronunció alrededor de 3.500 discursos" (Cafiero, 1995) (33).

"De intelecto y personalidad enérgicos" (Potash, 1971), "Perón era una máquina de hacer cosas: proyectos de ley, mensajes al Congreso, decretos, viajes, inauguraciones, nacionalizaciones, declaraciones, ataques a la oposición, discursos" (Luna, 1992). "Hombre de gran vitalidad y habituado a la fatiga de largas jornadas de labor, [a mediados de la década de 1940] luego de atender por la mañana su despacho en el Ministerio de Guerra, Perón dedicaba la tarde a la Secretaría de Trabajo y Previsión" (Fayt, 1967). ¿Superhombre? Quizás; pero además "la siesta era sagrada en sus costumbres" (Luna, 1971).

---

(32) "PERÓN leía discursos escritos por JOSÉ FIGUEROLA" (CASTIÑEIRAS DE DIOS). "Abogado español, FIGUEROLA era uno de los mejores estadígrafos que tenía el país" (LUNA, 1971).

(33) "Este hombre por tantos conceptos único adquirió en la masa del pueblo una formidable popularidad. Así como YRIGOYEN había sido de una popularidad asombrosa, adquirida a costa de no hablar casi nunca y de no ser comprendido cuando hablaba, él adquirió la suya, que fue aún mayor, hablando hasta por los codos, en toda ocasión, sobre cualquier tema, con absoluta suficiencia" (PINEDO, 1992).

A Perón se lo ha calificado de manera bien dispar: "genio, porque encaró la realidad con una *mirada* nueva, no con una ideología nueva" (Castiñeiras de Dios); "caudillo, ideólogo nacional, pensador profundo, transformador y revolucionario, humanista, nacionalista, cristiano en su formación profunda, que avizoró no sólo el tiempo histórico que le tocó vivir sino que también arrojó sobre el futuro visiones proféticas... espíritu superior, de trato extremadamente amable y persuasivo. Jamás en él había ejercicio de autoridad alguna... gran lector... tenía una pasión tremenda por los humildes" (Cafiero, 1995); "clarividente y astuto" (Torre, 1992); "sentía físicamente la realidad política" (Del Carril, en Fayt, 1967); "si algo supo fue avanzar con la marea" (Luna, 1971); "nada dogmático, y mucho menos dado a extremos" (Jorge Antonio, en Granados, 1988); "maestro del suspenso" (Taiana, 2000); "no democrático" (Jaroslavsky, 1996); [poseedor de una] "concreta y acuciante ambición de conquistar el poder, con actitud belicosa ante el adversario" (Luna, 1971); "macaneador, personaje de segunda clase, verdadero instrumento del éxito deparado por la suerte, histrión ignorante y pervertido. Padecía de plenexia (sed de poder)" (Hardoy, 1993); "simulador. Se jactó de haber ido al frente de guerra, pero la única guerra que vió fue desde la embajada argentina en Roma, desde junio a octubre de 1940. Nunca conocí a nadie que supiera manejar los sentimientos como él. Los dibujaba genialmente con su cara. Sabía cómo eran los sentimientos, pero no los tenía" (coronel retirado Augusto Maidana, quien convivió con Perón en Italia; en Martínez, 1996) (34).

"Había en él una inescrupulosidad operativa que lo tornaba desconfiable a vastos sectores" (Luna, 1971); "'Perón no tenía preocupaciones éticas, sino de tipo formal. Si alguien hacía algo de una manera que no trascendía, no sería Perón quien iba a reprochárselo... Para él, lo que no se veía, no existía' (Gómez Morales). Perón no tenía inconveniente en incurrir en ciertas picardías si ello podía significarle ganancia. Como gobernante, podía hacer convivir el máximo respeto formal por la letra de la ley, con las máximas trasgresiones a su espíritu. Se caracterizó por el pragmatismo con que se manejó, el realismo que condicionaba sus movimientos, el desenfado con que tomaba esto o desechaba aquello según su conveniencia" (Luna, 1992).

El se visualizó a sí mismo "nada más que [como] un político aficionado; en lo que soy un profesional es en la conducción... Primero, el conductor se hace ver: es la base para que lo conozcan; luego se hace conocer: es la base para que lo obedezcan; y finalmente se hace obedecer: es la base para que llegue a ser hasta infalible" (en diálogo con Martínez, 1996). "El verdadero arte de gobernar consiste en hacer todo a su tiempo y armoniosamente" (Perón, 1957).

"Para evocar al Perón de 1945 hay que olvidarse del Perón de 1955. 10 años de poder absoluto cambiaron profundamente su personalidad. En 1945 su oratoria era fresca, original, feliz en sus ocurrencias y hasta en sus ocasionales chabacanerías" (Luna, 1971). "1953 marcó el comienzo de una

(34) "EVITA fue un factor estabilizador, porque tenía sentimientos. PERÓN no" (WEHBE).

trasmutación en su persona... El presidente parecía aburrido... Chicas de los colegios secundarios comenzaron a frecuentar Olivos... Y entonces empezó uno de los capítulos más tristes de la vida privada de Perón" (Luna, 1992) (35). "A partir de la muerte de Evita [ocurrida el 26 de julio de 1952] noté un gran cansancio en Perón... La ausencia más espectacular en el círculo presidencial era la del coronel Domingo Alfredo Mercante (36)... El círculo cotidiano de Perón fue deslizándose hacia la mediocridad, la chatura y el conformismo obsecuente" (Gómez Morales en Luna, 1992) (37).

...

"En 1928 Perón se casó con Aurelia Tizón ('Potota'), concertista de guitarra, quien falleció muy joven... 'Perón sufrió su muerte muy de veras, y en la familia siempre hemos pensado que Potota fue su gran amor'" (la hermana de Aurelia en Martínez, 1996). Perón se casó 3 veces; sus 2 primeras esposas fallecieron, jóvenes, de cáncer (la tercera, María Estela Martínez, lo sobrevivió). Pero más allá de lo que él sintió hacia sus mujeres, desde el punto de vista de los objetivos de esta obra interesa la relación que desarrolló con la segunda de ellas, María Eva Duarte (*Evita*) (38), porque "sin Evita, Perón no hubiera sido el mismo que conocimos,... y el peronismo no sería fácil de explicar" (Cafiero, 1995).

Evita nació en Los Toldos, Provincia de Buenos Aires, en 1919. "La conocí después del terremoto de San Juan (39). Los artistas prestaron su entusiasmo [para recaudar fondos]. Del grupo la más activa fue esta chica, que me llamó de inmediato la atención" (Perón en Martínez, 1996). En ese momento ella tenía 24 años, y el exactamente... *el doble.*

Perón y Evita se casaron por civil el 23 de octubre de 1945. "El escribano a cargo del Registro Civil de Junín vino a Buenos Aires, y en el departamento de

---

(35) "A partir de diciembre de 1953 NÉLIDA HAYDÉE RIVAS, de 14 años de edad, comenzó a hacer vida marital con PERÓN" (RUIZ MORENO, 1994). "No fue una chica de físico llamativo. Era baja, y su perímetro no resaltaba una presencia singular. Su fuerza consistía en su inteligencia y en su capacidad de seducción... Era un ser humano sin supervivencia... La Revolución Libertadora condenó a la cárcel a sus padres y destruyeron su vida. El trámite judicial epilogó el 10 de agosto de 1961, cuando la Cámara Nacional de Apelaciones condenó a los cónyuges Rivas a 3 años de prisión, sin el beneficio de la condena condicional" (ZAVALA, 2000).

(36) Íntimo colaborador de PERÓN desde 1943, MERCANTE fue gobernador de la Provincia de Buenos Aires a partir de 1946. En mayo de 1953 fue expulsado del Partido Peronista, por inconducta y deslealtad.

(37) "La obsecuencia del Peronismo constituyó un fenómeno inédito en la política argentina" (LUNA, 1922).

(38) Biografiada por DUJOVNE (1995).

(39) Ocurrido el 15 de enero de 1944. El decreto 2876, del 4 de febrero de 1944, dispuso que el ministerio de *Obras Públicas* tuviera a su cargo el estudio de reconstrucción de las poblaciones afectadas por el sismo; y el decreto 17.432, del 1 de julio, creó el Consejo de Reconstrucción de San Juan, dependiente del ministerio de *Interior*. Finalmente "la *secretaría de Trabajo y Previsión* (sTyP) [a cargo de PERÓN], se convirtió en el centro de las contribuciones en dinero, destinadas a auxiliar al pueblo sanjuanino" (FAYT, 1967).

la calle Posadas 1567, 4º piso, donde vivían juntos desde mediados de 1944, se realizó el acto, en presencia de Mercante, Juan Duarte —hermano de Eva— y algún otro testigo íntimo" (Luna, 1971) (40). "El 10 de diciembre de 1945, en La Plata, tuvo lugar la ceremonia religiosa" (Luna, 1992) (41).

"Perón y Eva formaban una *diarquía*" (Del Barco, 1982). A pesar de —¿o gracias a?— su diferente visión del mundo ("si en Perón había permanentemente una vena de optimismo y seguridad, que se tradujo en su lenguaje público constelado de picardías y salidas pintorescas, en Evita existió una tensión constante, un temblor, una suprema seriedad. No había alegría en Evita), entre ellos hubo un avasallador amor recíproco" (Luna, 1992). "La entrega total a la acción modifica la naturaleza del amor. Lo puramente erótico es superado, y el amor fundado en el reconocimiento recíproco de 2 libertades aparece posible. La pareja es casi una totalidad realizada" (Andrés Amil, en Michelini, 1994). "Quienes quisieron abrir una brecha entre Perón y Evita subestimaron la lealtad de él hacia su esposa, así como su sentido de la realidad política" (Potash, 1981).

"Mujer de andar sin vueltas" (Jorge Antonio, en Granados, 1988), Evita fue "absolutamente auténtica... Tenía un dominio de la oratoria que le permitía manejarse sin libreto" (Luna, 1992), y "afición a las intrigas. Disfrutaba de la sensación de manipular a la gente" (Potash, 1981). "Demostró una capacidad de trabajo inigualable... La animaba una poderosa y tesonera voluntad, como poseída por una fuerza sobrenatural... Entre los funcionarios no existía respeto por ella, sino terror" (Bunge, 2000). "Eva tuvo una clase especial: lo que logré con ella no hubiera podido hacerlo con otra persona... Si el 16 de junio de 1955 hubiera estado viva, hubiera exigido el fusilamiento de los rebeldes" (Perón en Martínez, 1996).

"En setiembre de 1946 instaló su despacho en la Secretaría de Trabajo y Previsión... Su mayor afección fue la *Fundación de ayuda social María Eva Duarte de Perón*, popularmente conocida como la "Fundación Eva Perón" (FEP) o, sencillamente, como "La Fundación", porque le permitía palpar, día a día, lo que estaba construyendo, y sentir, físicamente, la gratitud de los pobres, los viejos, los pibes... La FEP fue, en realidad, un ministerio de Bienestar Social paraestatal" (Luna, 1992). Constituida el 19 de junio de 1948, el decreto 20.564, del 8 de julio, le concedió personería jurídica a la FEP; el decreto 33.428, del 28 de octubre, dispuso que antes del otorgamiento de pensio-

---

(40) ¿O fue el 22, en Junín, como sostienen LÓPEZ ALONSO (1982), HARDOY (1993) y HÉCTOR DANIEL VARGAS ("Carta de lectores", *La Nación*, 29 de noviembre de 2001)? Según éste último, "se casaron en el domicilio de la familia de EVITA, situado en José Inocencio Arias 171. Una publicación de mi autoría, *Evita-casamiento en Junín*, escrita con ROBERTO CARLOS DIMARCO, y prologada por JOSÉ GOBELLO, brinda los detalles". En todo caso fue menos de una semana *después* del 17 de octubre, acontecimiento en el cual EVA PERÓN no tuvo ninguna participación.

(41) Planeada originalmente para el 29 de noviembre, la ceremonia fue pospuesta porque "como una multitud se había reunido frente a la parroquia de San Francisco de Asís, PERÓN le dijo a EVA: 'no, con tanto tumulto no me caso'" (LUCESOLE, 2001).

nes a la vejez, el ministerio de Hacienda podría requerir el asesoramiento de la FEP acerca de la procedencia y razón del beneficio solicitado; la ley 13.992, del 29 de setiembre de 1950, le encomendó a la FEP la atención de los fines sociales enumerados en el art. 49 del decreto 33.302/45 (turismo social); la ley 14.209, del 25 de julio de 1953, dispuso que el Poder Ejecutivo dispondría lo necesario para que con los bienes de Eva Perón, se constituyera y organizara una fundación denominada *Evita*; y la ley 14.304, del 25 de junio de 1954, aprobó la "Fundación Evita", constituida por Perón el 14 de junio de 1954.

"'Inconscientemente, Evita se suicidó. Pudo haber salvado su vida', confesó Oscar Ivanissevich, funcionario excéntrico pero médico eximio" (Luna, 1992). "El 12 de enero de 1950 Ivanissevich la operó de apendicitis. Poco después, cuando le sugirió una nueva operación para extirpar un cáncer, Eva no dió crédito a la recomendación, lo que determinó su alejamiento [dejó de ser ministro de Educación el 10 de mayo de 1950]" (López Alonso, 1982). Dejó de existir —"pasó a la inmortalidad", según las autoridades—, a las 8,25 de la noche del sábado 26 de julio de 1952.

La ley 14.124, del 4 de julio de 1952, dispuso la erección de un *monumento* a Eva Perón, a ser ubicado en *Plaza de Mayo* o lugares adyacentes, "como homenaje del pueblo argentino al espíritu que impulsa su obra de bienestar colectivo y su obra de mejoramiento social", erigiéndose una réplica en la capital de cada provincia y territorio nacional (la ley 14.142, 11 de setiembre, modificó la ley 14.124, disponiendo que en el monumento descansarían sus restos); y la ley 14.128, del 18 de julio, dispuso que Eva Perón tendría derecho a utilizar el collar de la 'Orden del Libertador San Martín'.

...

Perón y Evita fueron protagonistas principalísimos, pero no únicos, del período en consideración. Corresponde entonces dedicarle algún espacio a sus principales colaboradores (fuera del área económica, porque de las autoridades económicas del período nos ocuparemos en la próxima sección de este capítulo).

"Por sobre todas las cosas Perón era *militar*, y funcionaba con la mentalidad típica del Estado Mayor. Lo cual implica que los colaboradores estaban para elaborar informes técnicos e implementar decisiones, pero la conducción le pertenecía exclusivamente al jefe" (Castiñeiras de Dios). "'Perón nunca tuvo hombres de confianza: era tremendamente frío en la conducción y no lo engañaba nadie, así como se mostraba apasionadamente humano en el contacto con los hombres, amable y cariñoso cuando debía. Se movió siempre tratando de que no hubiese nadie que tuviera fuerza debajo de él: cuando aparecía alguno, lo podaba', testimonió su sobrino y edecán, el mayor Ignacio Cialcetta" (Ruiz Moreno, 1994). Todo lo cual coincide con la citada autopercepción de Perón, según la cual él era un político aficionado y un conductor profesional. Por consiguiente, las líneas que siguen se limitan a nombrar los colaboradores mencionados más frecuentemente en el material trabajado para la preparación de esta obra.

El radical Juan (42) Hortensio Quijano fue vicepresidente de Perón durante su primer período, y volvió a serlo —debido al "renunciamiento" de Evita, que se analizará más adelante— durante el segundo, "pero falleció, de manera inesperada, el 3 de abril de 1952" (Potash, 1981). En las elecciones del 25 de abril de 1954 fue electo el contraalmirante Alberto Teisaire, "quien jamás diría que no" (Luna, 1992).

Formaron parte del primer Gabinete Nacional Angel Borlenghi (Interior), Juan Atilio Bramuglia (Relaciones Exteriores), Juan Pistarini (Obras Públicas), José María Freire (Trabajo y Previsión) y Ramón Carrillo (Salud Pública) (43), actuando como secretarios de la Presidencia José Miguel Francisco Luis Figuerola y Tresols, Oscar R. Silva y Román Alfredo Subiza, y como secretario privado Juan Duarte (44). Raúl Alejandro Apold fue Director General de Difusión a partir de enero de 1947, y subsecretario de Información y Prensa desde marzo de 1949 ("el nombramiento de Apold, uno de los protegidos de Eva, destacó el poder de ésta". Potash, 1981). Con el mayor Carlos Vicente Aloé, jefe administrativo de la Presidencia, organizó la cadena de diarios al servicio del oficialismo. En la Cámara de Diputados operaron Eduardo Colom y Emilio Visca, este último "un increible caradura" (Luna, 1992).

En el segundo período de gobierno de Perón, Borlenghi y Freire mantuvieron sus puestos, mientras que en agosto de 1949 Hipólito Jesús Paz reemplazó a Bramuglia en Relaciones Exteriores (Evita le tenía antipatía a Bramuglia porque en vísperas del 17 de octubre de 1945 éste no había querido presentar un recurso de *habeas corpus* en favor de Perón).

2.2. Naturaleza del peronismo

"¿Qué fue el peronismo [entre 1943 y 1955]: simplemente Perón, la versión argentina del fascismo italiano, o la respuesta política a las condiciones sociales y económicas imperantes en Argentina en 1943?" (Fayt, 1967). "El peronismo, como concepto, lo inventó la sociología, que en Argentina fue fundada por Gino Germani, en... 1956" (Neiburg, 1995). Lo cual implica que preguntar por la naturaleza del peronismo es, en el fondo, buscar una interpretación a posteriori de los acontecimientos ocurridos a partir de 1945 (45).

El peronismo despertó y despierta enorme interés: "sabemos tan poco sobre el peronismo como sobre el yrigoyenismo; sin embargo, nadie se pre-

---

(42) Y no JAZMÍN, según GAMBINI (2001).

(43) "El Gabinete no carecía de experiencia, aunque sí —acaso con 1 ó 2 excepciones— de distinción personal, prestigio reconocido y relevancia profesional" (POTASH, 1981).

(44) "Muy ignorante, interesado sólo en farras y mujeres,... todo el mundo sabía que había lucrado con su cargo: tenía una estancia en Monte, era propietario de varios departamentos, y de muchos caballos de carrera. Renunció el 6 de abril de 1953, suicidándose un par de días después" (LUNA, 1992). En algún lugar leí que uno de los chistes que por entonces circulaba decía que "todo el mundo sabe que JUAN DUARTE se suicidó, pero nadie sabe quién fue".

(45) No hay nada de extraño en esto. En el capítulo anterior se vió que "la Generación de [18]80" fue inventada a comienzos de la década de 1960.

ocupa hoy [1967] por hacer una investigación sobre el yrigoyenismo" (Cantón, en Fayt, 1967) (46). El referido interés no deriva solamente de una mera curiosidad, sino del hecho de que "el régimen peronista fue entronizado en el sistema de gobierno; mucho de lo que fue y es el peronismo, desgraciadamente, no desapareció con su caída" (Pinedo, 1968).

Por la formación profesional y ocupación de sus autores, conviene clasificar las interpretaciones sobre la naturaleza del peronismo en "militantes", por una parte, y "profesionales o científicas" por la otra. Las primeras son las que realizaron dirigentes políticos, y las segundas estudiosos, principalmente sociólogos. En un caso y en el otro, no sorprendentemente, las interpretaciones son bien diversas, y probablemente cada una de ellas contribuya a "la" explicación.

Pero antes de ocuparme de todas ellas, por la nitidez con que "pinta" lo que aquí se busca interpretar, reproduzco la radiografía del país de entonces que realizó Luna (1992). "El régimen peronista fue un descubrimiento de la realidad argentina en toda su crudeza. Cubrió desiertos que existían en el alma colectiva, dió voz a sentimientos profundos que nunca se habían manifestado antes. El país anterior a 1943, manejado por un elenco de políticos profesionales y dotado de delicados mecanismos compensadores y reguladores, desapareció con Perón y de la mano de su líder regresó a su condición sudamericana. O, más bien, ésta afloró desbordadamente al conjuro del nuevo sistema. Entonces aparecieron elementos que componían el más burdo primitivismo político: líder, masas, consignas simplificadoras, objetivos patrioteros, paternalismo, enemigos torvos acechando, traidores por todas partes, alegrías elementales y adhesiones viscerales... A partir de estas realidades todo estaba permitido y nadie, Perón menos que nadie, intentó corregir la involución que significaban".

. . .

Para los militantes el peronismo genera opiniones tan dispares como Perón mismo. Así, "el peronismo es un temperamento, un estilo de concebir la política, una manifestación en algunos casos sentimental. También es una doctrina, es decir, es una afirmación del deber ser... Para el peronismo el máximo valor de la convivencia organizada radica en la justicia social, la que está lejos de plasmarse, solamente, mediante el ordenamiento jurídico... Cuando Perón habló de Justicia Social, es probable que ni él mismo tuviera un concepto acabado de lo que significan la justicia, la soberanía o la libertad; pero tenía la intuición de que eso era necesario en la República de los argen-

(46) La obra de FAYT (1967) se titula, precisamente, *Naturaleza del Peronismo*, y junto a su propia investigación, recoge las opiniones de LIPSET, GERMANI, ROMERO, GALLETTI, SILVIO FRONDIZI, TORCUATO DI TELLA, RAMOS, BELLONI, RIVERA, REAL, HERNÁNDEZ ARREGUI, ERNESTO SÁBATO, GUIOLDI, ALBERDI, RODRIGUEZ ARAYA, DOMINGORENA, BARLETTA, MARTÍNEZ ESTRADA, MERCHENSKY, PALACIO, DAMONTE TABORDA, PASTOR, BORGES, POZZI, GONZÁLEZ LANUZA, MASTRONARDI, DE TORRE, ROZITCHNER, TROAINI, VINAS, HALPERIN DONGHI, SEBRELLI, CIARRIAS, PARERA DENNIS, IVANISSEVICH, ITURBE y PERÓN.

tinos... El peronismo, fundamentalmente, lo que hizo fue darle a la gente —sobre todo a la gente humilde— conciencia de su propia dignidad... La excepcionalidad de Perón consiste en que los otros movimientos creados y conducidos por un caudillo (Francisco Franco, Charles De Gaulle) han muerto" (Cafiero, 1983 y 1995).

Pero al mismo tiempo, "valores como el de la amistad han tenido particular preponderancia en la vida argentina... Era una forma de ganar posiciones... El peronismo fue una respuesta demagógica a la amistad" (Parentini, en Fayt, 1967). "Perón no es un portaestandarte de una revolución social en Argentina. En el discurso de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires [pronunciado el 14 de agosto de 1944] dijo que iba a tender a controlar el movimiento obrero. Esta es la realidad. Toda su política, no la de la radio, la de la propaganda dirigida, sino la profunda, la real, la que no se nota pero se advierte con la perspectiva del tiempo, tendió justamente a eso" (Rubinstein, en Fayt, 1967) (47). "El peronismo tuvo su origen en el pensamiento corporativo cuasi fascista de Perón y de una parte muy importante de las Fuerzas Armadas de Argentina, excluyendo a la Armada" (Olmos, en Montserrat, 1992).

Perón ayuda poco para clarificar la cuestión, ya que según él "el peronismo es lo más heterodoxo que hay: cabe de todo" (Martínez, 1996).

...

Las principales explicaciones "profesionales" o "científicas" del fenómeno del peronismo son, en orden cronológico, las de Germani, Torcuato Di Tella, y Murmis y Portantiero (reseñadas en de Ipola, 1989). En la misma categoría corresponde incluir a Fayt (1967), Floria (1975) y Mora y Araujo (1977).

Germani (1965, pero escrita originalmente en 1956). [A partir de mediados de la década de 1930, en Argentina] "se dieron un par de procesos convergentes: una nueva y decisiva fase de la industrialización, y el ímpetu inusitado de la urbanización, con inmigración masiva a las ciudades, de grandes masas del interior del país (48)... La ausencia de partidos políticos capaces de proporcionar una expresión adecuada a sus sentimientos y necesidades, dejaron a estas masas 'en disponibilidad'... Que el pueblo 'vendió' su libertad por un plato de lentejas es una interpretación que debe rechazarse... Los trabajadores que apoyaban la dictadura, lejos de sentirse despojados de la libertad, estaban convencidos de que la habían conquistado... Hubo excesos y

(47) En el referido discurso, "de singular interés histórico" (FAYT, 1967), PERÓN elogió el sindicalismo obrero, contraponiéndolo al sindicalismo político. La queja de RUBINSTEIN se refiere al hecho de que en esa oportunidad PERÓN habló extensamente sobre la necesidad de colaboración de las clases productoras, para desarrollar la política social del Gobierno, en vez de plantear la cuestión social como una lucha antagónica.

(48) "Entre 1935 y 1943 se duplicó la mano de obra empleada en el sector industrial" (DOYON, 1977).

abusos, que en todo caso fueron la contrapartida de igual o peor conducta del otro lado... Para comprender esto hay que recordar el estado de inferioridad y de inseguridad en que se encontraba el obrero... La tragedia de la política argentina residió en el hecho de que la integración política de las masas populares se inició bajo el signo del totalitarismo, que logró proporcionar, a su manera, cierta experiencia de participación política y social en los aspectos inmediatos y personales de la vida del trabajador, anulando al mismo tiempo la organización política y los derechos básicos que constituyeron los pilares insustituibles de toda democracia genuina". "Lo eficaz para nuestra historia habría sido que el peronismo hubiera podido mostrar más flexibilidad" (Luna y Roffo, 1999).

En su obra póstuma completó: "Desde 1938 una sustitución de la agricultura por la ganadería y los cultivos industriales, provocó una caída precipitada [en la mano de obra rural]... La fuerza de trabajo total en agricultura y ganadería cayó *25%* entre los censos de 1937 y 1947... La sustitución por la ganadería fue acompañada por una considerable disminución del sector que todavía practicaba la agricultura de subsistencia y por menos establecimientos capitalistas... [A su vez] la inmigración europea terminó súbitamente en 1930... Los cambios estructurales que se produjeron entre 1936 y 1946 tuvieron repercusiones sobre toda la sociedad argentina... En 1936 los migrantes internos en el área de Buenos Aires todavía sumaban menos de 19% de la población nativa. Esta proporción se *duplicó* en la década siguiente... En el período 1935-1946 la gran mayoría de los migrantes internos había tenido un estilo de vida y una experiencia laboral menos modernos y no industriales, tanto en el sector agrícola como en el no agrícola... El componente criollo de la nueva clase obrera era tan notable que causó la aparición de un estereotipo: el 'cabecita negra', que también se transformó en sinónimo de 'peronista'... En un país notablemente libre de prejuicios étnicos, el estereotipo adquirió peso emocional a causa de su significado político e ideológico" (Germani, 2003).

"La interpretación de Germani habría de constituirse, durante décadas, en un punto de referencia indispensable... Esta interpretación sigue ocupando, con justicia, un lugar de privilegio entre las teorizaciones sobre el fenómeno peronista... Según Germani, la transición de una sociedad tradicional a la sociedad industrial genera un tipo particular de movilización e integración de las masas populares en la esfera política. Dicha integración emplea canales *sui generis*, ya que ni los sindicatos, ni los partidos políticos ni las instituciones sociales y político-estatales, están en condiciones de asegurarlos... La base sociológica no es ignorada, porque en su explicación la base de apoyo del peronismo estuvo constituida por los obreros que, desde mediados de la década de 1930, fueron trasladándose desde zonas rurales a la Capital Federal" (de Ipola, 1989).

Di Tella (1965). "El populismo es un movimiento político con fuerte apoyo popular, con la participación de sectores de clases no obreras con importante influencia en el Partido, y sustentador de una ideología anti-*status quo*. Sus fuentes de fuerza o 'nexos de organización' son: una *élite* ubicada en los

niveles medio o alto de la estratificación y provista de motivaciones anti-*status quo*; una masa movilizada, formada como resultado de la 'revolución de las aspiraciones', y una ideología o un estado emocional difundido que favorezca la comunicación entre líderes y seguidores y cree un entusiasmo colectivo... [Hipótesis sobre el peronismo] Para que exista un movimiento populista en un país relativamente desarrollado es necesario contar con una minoría anti-*status quo*, muy fuertemente motivada, en los sectores medio o alto de la pirámide de estratificación... Esta coalición será de tipo menos duradera que otras. Luego de 1955 quedaron muy pocos industriales, militares o miembros del clero en el peronismo. Se volvieron conservadores, radicales, o perdieron interés".

"El interés del análisis de Di Tella radica en el énfasis que pone en la necesidad, para una movilización populista de las masas, de la preexistencia de una élite —ideológicamente anti *status quo*— empeñada y comprometida en dicho proceso de movilización" (de Ipola, 1989).

Murmis y Portantiero (1971). "El peronismo es una experiencia de nacionalismo popular que llegó al poder cuando lo sustancial del proceso de sustitución de importaciones estaba ya realizado... El hecho fundamental de que los trabajadores nuevos hayan pasado por un período de explotación sin participación, no es asumido en todas sus consecuencias posibles al construirse el modelo explicativo del peronismo como forma particular de nacionalismo popular... Dicho proceso tuvo lugar bajo control conservador, durante la década de 1930... Previo al populismo se desarrolló un proceso de crecimiento capitalista sin intervencionismo social, situación que determinó la configuración de un monto crecido (sic) de reivindicaciones típicamente obreras que abarcaban al conjunto de la clase trabajadora, demandas que el sindicalismo trató de satisfacer sin éxito... Esta interpretación gira alrededor de 3 hipótesis: en el surgimiento del peronismo tuvieron una intensa participación organizaciones y dirigentes del sector de obreros 'viejos'; es difícil caracterizar como pasiva, heterogénea y con miras de corto alcance, a la participación obrera en el proceso de constitución del movimiento nacional popular; y la participación conjunta de nuevos y viejos implicaba un proyecto social de cierto alcance, y tenía como componente importante la continuidad programática con reclamos previos de las organizaciones obreras, del mismo modo que la posibilidad de participación obrera en una alianza policlasista era ya una tendencia con importantes antecedentes en el sindicalismo anterior al peronismo".

"Murmis y Portantiero puntualizan la existencia, con anterioridad al peronismo, de un proceso de industrialización sin intervencionismo social, así como de un movimiento obrero organizado. No hay que subestimar al viejo sindicalismo... Para ellos el peronismo fue una alianza, garantizada por el Estado, entre un sector de la clase propietaria y la clase obrera... Al tiempo que recalcan la unidad y la homogeneidad de una clase sometida a un proceso de explotación sin distribución, ponen énfasis sobre la división de las clases propietarias; sobre todo, luego de la Segunda Guerra Mundial, debido al surgimiento de una capa numéricamente significativa de nuevos industriales,

que florece gracias a la circunstancia excepcional del conflicto bélico pero que, una vez finalizado éste, necesitan del apoyo del Estado para asegurar su futuro" (de Ipola, 1989) (49).

Fayt (1967). "En su origen el peronismo es un hecho de poder en el sentido autoritario moderno,... que formalmente se parece al fascismo y al bonapartismo (50)... El peronismo es una forma de autoritarismo basada en el poder de las masas, y en este sentido, más allá de toda analogía o semejanza con cualquier otro tipo de totalitarismo, una figura original, idéntica sólo a sí misma... Sin ideología ni fisonomía definidas, el peronismo elaboró su doctrina después de captar el poder por la vía del sufragio universal... Su doctrina, enunciada en forma de *verdades* (51), se reduce a la afirmación de que la verdadera democracia es aquella en la que el gobierno hace lo que el pueblo quiere y defiende sólo el interés del pueblo, buscando el equilibrio entre lo individual y lo social, procurando poner el capital al servicio de la economía, y la economía al servicio del bienestar social... Semejante doctrina dificulta la determinación del contenido ideológico del peronismo... El proletariado adscripto al peronismo no es antidemocrático, pero se mantiene en un clima de pasividad profunda, hecho de nostalgia y de espera, habituado a recibirlo todo del poder, sin esfuerzo y sin futuro".

Floria (1975). "El peronismo es el resultado de una ecuación política, social, económica y cultural. Cámbiese alguno de los términos de esa ecuación imaginaria, elimínese otro u emítase cierto elemento aparentemente menor, y el fenómeno peronista pierde su sentido o su verdadera naturaleza. El peronismo hace eclosión luego de una historia intensa que precede a los hechos de junio de 1943, existe a partir de la aparición de un líder que tiene su estilo y sus rasgos parecidos y diferentes de los de otrora, se explica desde una situación, y corresponde a una etapa de la evolución política y social de Argentina situada —y sitiada— por un determinado contexto internacional... El Ejército está en el principio, en el desarrollo, en la caída y en el retorno final de Perón... Pertenecía a la familia de los realistas y de los empíricos... Era un oportunista más bien que un rígido, un flexible y no un duro intransigente... El

---

(49) "Los verdaderos enemigos de la oligarquía eran quienes, en 1943 o en 1945, montaban unos telares en San Martín, un tallercito en Avellaneda, una fundición en Lanús", sostiene LUNA (1971), en postura congruente con DI TELLA (1965) y MURMIS y PORTANTIERO (1971).

Al mismo tiempo, y no sorprendentemente; "¿de qué manera operó la clase media frente al problema de la nueva clase trabajadora? Rechazándola. La llamó 'cabecita negra', y todos recuerdan el desprecio con el que se trataba al cabecita negra en todos lados" (RUBINSTEIN, en FAYT, 1967). "La expresión 'cabecita negra' comenzó a utilizarse en 1948" (LUNA, 1992).

(50) "JORGE ABELARDO RAMOS incluye al fenómeno Peronista en la categoría general de 'bonapartismo', es decir, un poder, o más precisamente un régimen, que se sitúa por encima de los grupos y clases en pugna, arbitrando sus conflictos... Bajo ciertas condiciones el bonapartismo puede adoptar un sesgo progresista hacia el interior, a la vez que anticolonialista hacia el exterior" (DE IPOLA, 1989).

(51) "El 17 de octubre de 1950 leí 'Las 20 verdades del justicialismo'. Según la número 8, [están] 'primero la Patria, después el Movimiento y luego los hombres; y segun la número 20, 'en esta Tierra, lo mejor que tenemos es el pueblo'" (PERÓN, 1957).

valor político privilegiado no es la libertad, sino la igualdad, y desde ella su ideología o su absolutización: el igualitarismo... No le mellaba la crítica externa y carecía del control de la autocrítica interna... El peronismo fue una cuestión de razón y corazón al principio, mucho más de corazón que de razón al final... La doctrina justicialista es cronológica y lógicamente posterior y tributaria de los sucesos que fraguaron al líder y al movimiento".

Mora y Araujo (1977). "El movimiento peronista surgió en 1946 con una gran diversidad de apoyos. En las ciudades grandes fue primordialmente obrero, y en las provincias su apoyo fue más diversificado... Generó una coalición entre el electorado obrero de las zonas centrales, y el electorado popular, rural y urbano, de las provincias periféricas... Resultó una alianza política entre las organizaciones sindicales y los aparatos políticos provinciales con su estructura piramidal hacia la base... El primero fue 'laborista', el segundo 'conservador popular'".

...

En su interpretación del peronismo, las explicaciones de los militantes son mucho más personalizadas que las de los estudiosos. Es lógico. Si el peronismo fue un mero resultado de determinada etapa de la industrialización y la migración hacia las ciudades, con apoyatura en la nueva clase industrial y el viejo sindicalismo, "cualquiera" podría haber ocupado el lugar de Perón en caso de que éste no hubiera existido. Cuesta creer. Como también cuesta creer, a medio siglo de distancia del período, que sin Perón y sin Evita, luego de la Segunda Guerra Mundial Argentina hubiera sido una continuación lineal del país anterior a la guerra. Como de costumbre "el hombre y la circunstancia" explican los fenómenos históricos concretos, en proporciones que pertenecen al plano de lo opinable.

2.3. Oposición política, libertad de expresión

"Perón admitía todo, menos la competencia política" (Luna, 1992). No alcanza para explicar la particularmente tensa relación que mantuvo con la oposición, porque *nadie* quiere *ninguna* competencia.

A quienes nacieron a partir de 1970 les cuesta imaginar lo que para sus padres y abuelos significó la antinomia peronismo-antiperonismo, y su profundo impacto en los planos político, laboral, amistoso y... familiar. "Peronismo y antiperonismo eran 2 polos, no 2 partidos" (Floria, 1975). "El peronismo trajo el odio como nunca se había conocido: un odio incomprensible. Se odiaba al oligarca, al rico, al capitalista, al que usaba corbata, al que hablaba bien; y por el otro lado se odiaba al grasa, al descamisado, al chusma, al cabecita negra y al obrero siempre descontento" (de Gandia, 1983). La antinomia sobrevivió a la muerte de Perón, ocurrida el 1 de julio de 1974, y a pesar del tenor del discurso que 3 días después, en el Congreso, pronunciara Ricardo Balbín ("frente a los grandes muertos tenemos que olvidar todo lo que fue el error, todo cuanto en otras épocas pudo ponernos en las divergencias y en

las distancias... Este viejo adversario despide a un amigo") (52), y que recién desapareció en la década de 1980.

Y entonces; ¿qué es lo que explica que "si algo se le puede imputar al Perón de 1946 a 1955, es su falta de respeto por las libertades republicanas, su maltrato a la oposición, su desdén por los oponentes, su vocación por arrollar la independencia de los poderes, su desprecio por la libertad de prensa y de expresión en general, todo aquello que fue finalmente aislándolo y debilitándolo, al punto de hacerlo tan vulnerable que en 1955 cayó prácticamente sin lucha" (Botana y Luna, 1995)?

Al analizar la relación entre el gobierno y la oposición, Del Barco (1982) lista episodios como la intervención federal a Corrientes, única provincia con gobierno opositor; el juicio político a 4 de los 5 miembros de la Corte Suprema; el considerable aumento de los procesos por desacato; la ley universitaria 13.031 [del 26 de setiembre de 1947]; la Reforma Constitucional de 1949; la nueva ley electoral 14.032 [del 11 de julio de 1951]; la declaración del Estado de Guerra Interno, como respuesta a la fallida revolución de setiembre de 1951 [decreto 19.376, del 28 de setiembre]; la proclamación de la Doctrina Justicialista como "Doctrina Nacional"; y el conflicto con la Iglesia Católica.

Además de lo cual el decreto 5175, del 29 de julio de 1946, le retiró la personería jurídica a la Unión Industrial Argentina; el decreto 5229, del 29 de julio, intervino el Centro Argentino de Ingenieros; y el decreto 8868, del 21 de mayo de 1953, intervino el Jockey Club. "A fines de 1954 la Comisión de Abogados calculó en *682* el número de presos políticos" (Babini, 1984).

"A partir de 1950 [se produjo un] proceso de polarización" (Potash, 1981). El decreto 17.906, del 28 de agosto de dicho año, dispuso que todo funcionario o empleado de la administración pública, podría afiliarse a alguno de los partidos políticos legalmente reconocidos. "Muchos maestros y empleados públicos se afiliaron sólo para conservar sus puestos" (Potash, 1981).

"El culto comenzaba en la escuela primaria" (Luna, 1992). Esto último me consta personalmente. A partir de 1953 los libros de lectura se "peronizaron", y durante 1954 y 1955 usé como texto *La razón de mi vida*, atribuido a Eva Perón (como consecuencia del decreto 14.126, del 17 de julio de 1952, que dispuso que en todos los establecimientos de enseñanza primaria, secundaria, normal, especial, técnica y superior, se hiciera conocer el libro La razón de

---

(52) Palabras particularmente significativas, por haber sido pronunciadas por quien en setiembre de 1949 fue desaforado por la Cámara de Diputados, y a partir del 12 de marzo de 1950 estuvo preso durante 10 meses. El decreto 1, del 2 de enero de 1951, dispuso el indulto de BALBÍN, quien había sido procesado por desacato.

En algún lugar leí que el 4 de julio de 1974 BALBÍN se sorprendió al escuchar su nombre como siguiente orador, porque creía que iba a hablar más tarde, por lo que las referidas palabras resultaron genuinamente improvisadas... por parte de un orador con fuerte entrenamiento.

mi vida, "de que es autora la señora Eva Perón, Jefa Espiritual de la Nación. Claro que en cada aula el entusiasmo con el que se abordaban los temas dependía de cada maestro.

Además la ley 14.036, del 19 de julio de 1951, declaró *mes del justicialismo* al de octubre de 1952, "en homenaje a la acción de justicia social cumplida por el excelentísimo señor presidente de la Nación, general don Juan Perón y por la señora Eva Perón", y también declaró monumento histórico el edificio donde al crearse la secretaría de Trabajo y Previsión, Perón constituyó su despacho; la ley 14.037, del 20 de julio, convirtió en provincias a los territorios nacionales de *Chaco* y *La Pampa*, denominándolas Perón y Eva Perón, respectivamente (53); y el decreto 18.805, del 8 de octubre de 1953, declaró monumento histórico la casa natal de Perón (54).

Potash (1981) le da una vuelta de tuerca adicional a la pregunta anterior, al inquirir por "las razones por las cuales a partir de 1949, con sus abrumadoras mayorías en el Congreso y su amplio apoyo popular, Perón se sintió impulsado a ejercer un mayor control sobre la sociedad argentina". Luego de señalar que las referidas razones "constituyen un tema complejo que la simple observación no puede explicar", sugiere que "lo más probable es que sus actos fueran una reacción defensiva ante la gravedad de la situación económica".

La pregunta es muy buena; la respuesta no lo es tanto, ya que "desde 1946 los actos del gobierno fueron configurando una clara tendencia totalitaria" (Hardoy, 1993). Prefiero la explicación de Luna (1992), para quien "había en el líder justicialista una real incapacidad para entender los motivos de la oposición, y en su espíritu existía un negro depósito de desprecio por los discrepantes con su régimen... A medida que Perón mancillaba y sellaba la arquitectura de su 'Comunidad Organizada', iba quedando aprisionado dentro de su perfección".

En esto de tensar la cuerda de la relación con la oposición Perón habrá hecho lo suyo —y su responsabilidad fue específica, puesto que él ejercía el

---

(53) La ley 14.294, del 10 de diciembre de 1953, convirtió en provincia el territorio nacional de *Misiones*; y la ley 14.408, del 15 de junio de 1955, declaró provincias al resto de los territorios nacionales (¿se aplicó?).

(54) Por todo lo cual resulta poco creíble, o de ser cierto poco representativo, que "aquellas viejas historias del *carnet* peronista como pasaporte al cielo... No hice profesión de fe peronista ni ofrecí afiliarme ni me lo plantearon. Muchas veces he dicho que mi *peronización política* nació durante las persecusiones de 1955/56, en Ushuaia, en el exilio" (JORGE ANTONIO, en Granados, 1988).

Pero, claro, todo con el nivel de eficiencia argentino. "Desde el 1 de marzo de 1952 dirigí el departamento económico de la Cancillería. Cuando me indicaron que tenía que afiliarme al justicialismo, dije que ya lo había hecho desde Washington. Sabía que la mentira no tendría consecuencias, porque contaba con el apoyo del canciller, JERÓNIMO REMORINO. Para tranquilizarme, éste me dijo: 'no se preocupe, BUNGE, yo tampoco me he afiliado' (sic)... La imaginación me llevó a una escena similar en la que PERÓN le contestaba al canciller: 'no se preocupe, REMORINO, yo tampoco me he afiliado'" (BUNGE, 2000).

gobierno—, pero sus adversarios también colaboraron... desde el comienzo mismo del período. En efecto, "En 1945 confrontaron agriamente 2 formas de concebir el país... Había una incomunicación total y una incomprensión absoluta entre los 2 bandos en que se había dividido el país. Un odio recíproco sin atenuantes. El final lógico de ese estado de cosas era la guerra civil. Si no estalló fue porque la campaña electoral no fue larga, y porque cada frente en pugna tenía la seguridad de triunfar en las elecciones [del 24 de febrero de 1946]" (Luna, 1971).

En este contexto, episodios como la carta que en junio de 1953, desde la penitenciaría nacional, Federico Pinedo le escribió al ministro de Interior Borlenghi, proponiendo una tregua en la que la oposición se abstendría de hacer críticas a fin de apaciguar las pasiones, mientras que el gobierno, reconociendo su triunfo, revocaría el estado de guerra interno y no apelaría a medidas excepcionales, le cayó mal... a la oposición. "Ni los radicales ni los socialistas estaban dispuestos a humillarse ni a avalar la posición de tregua política que tenía Pinedo" (Potash, 1981) (55).

En 1945 "toda la prensa era opositora" (Luna, 1971). De la mano de Apold, y utilizando como arma la escasez de papel —y el correspondiente uso discrecional en la asignación de cuotas para cada publicación—, la prensa se volvió oficialista. El símbolo de la tensión entre Perón y los medios de comunicación ocurrió a comienzos de 1951. El 26 de enero de dicho año comenzó el boicot del sindicato de vendedores de diarios, al diario *La Prensa*, el cual poco tiempo después fue clausurado y expropiado (volvió a aparecer, como vocero de la CGT). Esta clausura, "un infortunado paso" (Paz, 1996), "provocó un tembladeral en la prensa norteamericana, porque *La Prensa* era el cliente extranjero más importante de la *United Press* (Escudé, 1996) (56).

Específicamente, el decreto 6219, del 28 de febrero de 1946, declaró *expropiable* hasta *10%* de cada embarque de papel para diarios que llegara al país; el decreto 6692, del 7 de marzo, declaró sujetas a expropiación *500* toneladas de papel para diarios, de las existentes en el país; el decreto 30.489, del 2 de octubre de 1948, expropió partidas de papel pertenecientes al diario *La Prensa*, intervenidas por la secretaría de Industria y Comercio en virtud del decreto 6219/46; el decreto 31.331, del 8 de octubre de 1948, *limitó* el tamaño de los diarios y periódicos cuyo tiraje fuera no inferior a 10.000 ejemplares, a *8* páginas los de formato grande, con precio de venta de $mn 0,05; a *14* páginas los de formato grande, con precio de venta de $mn 0,10; y a *16* páginas los

(55) ¿Qué buscó con esto PINEDO, comprar su libertad? No tengo cómo negarlo, y si así fuera resultaría humanamente entendible (varias personas me han dicho que "no aguantaba la cárcel", y aunque —gracias a Dios— todavía nunca estuve preso, lo puedo llegar a entender). Pero pensar que éste fue su único objetivo, es ignorar su permanente postura conciliatoria, que evidenció como ministro de Hacienda en 1941, como se vió en el capítulo anterior, y volvería a mostrar en 1962. El texto de la larga misiva fue reproducido en AZARETTO (1998).

(56) SÁNCHEZ ZINNY (1958) presenta una versión documentada, con redacción "gorila", de los medios de comunicación escritos y radiales durante el período.

de formato grande, con precio de venta superior a $mn 0,10 (el doble, los de medio formato, denominado "tabloid"); el decreto 5702, del 5 de marzo de 1949, dispuso la expropiación de las existencias de papel para diario, en la medida en que fueran indispensables, a juicio de la subsecretaría de Informaciones, para asegurar la aparición regular de las diferentes publicaciones de todo el país; el decreto 8594, del 12 de abril, convocó a industriales a instalar una o más plantas industriales, destinadas a la *producción* de papel para diarios; el decreto 3661, del 16 de febrero de 1950, dispuso la expropiación de existencias de papel para diario, y las cantidades que se introdujeran en lo sucesivo, mientras el ministerio de Industria y Comercio no considerará regularizado el abastecimiento; el decreto 12.818, del 26 de junio de 1950, autorizó al ministerio de Industria y Comercio, a formalizar convenios con Fibrocel Argentina, Celulosa Argentina y La Forestal y Papelera Entrerriana, para instalar fábricas de papel en bobinas para diarios; y la ley 14.021, del 12 de abril de 1951, dispuso la *expropiación* del diario *La Prensa*, en tanto que el decreto 12.869, del 2 de julio, inventarió los bienes sujetos a expropiación.

El gobierno de Perón no inauguró en Argentina el desafuero parlamentario, la clausura de diarios, el incendio de edificios, el exilio o la prisión de los opositores; así como estos no inauguraron, durante el gobierno de Perón, la colocación de bombas en lugares públicos, y la colaboración con los militares para terminar por la fuerza con las autoridades electas en las urnas. Pero, a la luz de los antecedentes, durante el período en consideración la relación entre el gobierno y la oposición bajó varios escalones.

2.4. Sindicatos

"La importancia del sindicalismo muestra la diferencia que existe entre el peronismo y los otros movimientos nacional-populares" (Murmis y Portantiero, 1971). "De todas las organizaciones creadas entre 1946 y 1955, las únicas que lograron mantener su legitimidad durante dicho período fueron los sindicatos; y fueron también las únicas organizaciones que sobrevivieron a la derrota del régimen peronista" (Doyon, 1977).

El rol que jugó el sindicalismo dentro del peronismo fue muy importante. Para entenderlo desde la realidad, y no desde la fantasía, hay que tener presente un par de hechos: "en la génesis del peronismo tuvieron intensa participación dirigentes y organizaciones gremiales viejas, participación que llegó a ser fundamental a nivel de los sindicatos y de la CGT, y muy importante en el Partido Laborista" (Murmis y Portantiero, 1971) (57); y "las relaciones políticas entre los gremios y el Estado peronista no fueron de ningún modo monolíticas... Las actitudes políticas de la cúpula sindical y de las bases obreras frente al gobierno peronista variaron de gremio en gremio, y con frecuencia

(57) "Durante mucho tiempo la participación de la vieja guardia sindical fue un tema inexistente en la historia del peronismo, debido a que fue suprimida en la versión oficial que dicho movimiento se dió de sus orígenes. En la memoria ideológica de los movimientos políticos, es frecuente que todo comience con una ruptura" (TORRE, 1989).

dentro del mismo gremio en distintas épocas. El espectro de actitudes fue desde una oposición intransigente hasta un apoyo total y tendió a ser acompañado por un espectro similar que fue desde el conflicto extremo a la aprobación más completa" (Little, 1979).

...

Los sindicatos no nacieron con Perón ya que, como se viera en el capítulo anterior, Argentina registró actividad sindical desde algún momento de la segunda mitad del siglo XIX.

"En 1940, *13%* de una fuerza laboral urbana de *3,5 M.* estaba afiliada a algún sindicato" (Díaz Alejandro, 1970); "en 1941 casi la mitad de los obreros y empleados en la industria, no estaban afiliados... El crecimiento cuantitativo del movimiento obrero obedeció a la crisis agraria" (Fayt, 1967); "en 1943 apenas *20%* de la mano de obra urbana estaba sindicalizada" (Doyon, 1977).

"A mediados de 1941 los trabajadores sindicalizados estaban afiliados a *356* sindicatos reconocidos" (Potash, 1981). "*32%* de los *441.412* trabajadores agremiados laboraba en el sector Transporte Terrestre (liderados gremialmente por la Unión Ferroviaria y La Fraternidad, los 2 sindicatos más importantes en ese momento), y algo más de *60%* del total, trabajaba en los sectores Transporte Terrestre, Construcción y Comercio, Bancos y Seguros. Alimentación, la actividad industrial con mayor número de trabajadores agremiados, ocupaba *6,6%* del total de afiliados" (Fayt, 1967).

"Recién en 1946 se produjo una ola de sindicalización de los trabajadores industriales" (Torre, 1990). "Entre mediados de 1941 y fines de 1945 el número de sindicatos reconocidos aumentó *172%*, al pasar de *356* a *969*; pero el número de afiliados subió sólo *20%*. El gran salto recién se produjo a fines de 1947, en que la CGT congregó a *1,5 M.* de afiliados" (Murmis y Portantiero, 1971). Con posterioridad se produjo un proceso de concentración sindical, ya que "el número de sindicatos reconocidos *cayó* de *913* en 1946, a *83* en 1951, pero el número de afiliados llegó a *2,3 M.*" (Little, 1979).

El considerable aumento del número de sindicatos, con pequeña elevación del número total de afiliados, se debió a que "el Estado intervino en la organización del movimiento obrero a través del reconocimiento legal que le dió a aquellos sindicatos fundados por dirigentes no comunistas, proporcionándoles ayuda legal y técnica" (Doyon, 1977). "En 1944 [Perón] frenaba las huelgas dividiendo a los gremios, una estrategia mucho más astuta que la de perseguir a los dirigentes y encarcelarlos, como solían proponer sus camaradas de armas desde el Gobierno" (Gambini, 1969). "Con los sindicatos la táctica de Perón fue la contraria a con los partidos políticos: en lugar de ordenar su disolución lisa y llana, optó por estimular su organización" (Gambini, 1983). "Los gremios que más resistieron la cooptación fueron los altamente calificados, y los poco calificados (textiles, metalúrgicos, construcción y frigoríficos). Con apoyo de la Secretaría de Trabajo y Previsión, días después del 17 de octubre de 1945 se fundó una nueva Asociación Obrera Textil (AOT); como consecuencia de lo cual las 2 ramas de la Unión Obrera Textil

decidieron disolverse, e incorporarse a la AOT, para luchar desde adentro" (Di Tella, 1993a).

...

"Referido a 1943, hablar de 'movimiento obrero' es todavía un exceso retórico" (Torre, 1990). En dicho año "las fuerzas obreras estaban divididas en [4 centrales antagónicas]: Confederación General del Trabajo 1 (CGT1), CGT2, Unión Sindical Argentina (USA) y Sindicatos Autónomos" (Fayt, 1967). "La CGT1, liderada por José Domenech, secretario de la Unión Ferroviaria, buscaba la máxima independencia de la CGT con respecto a los partidos políticos; mientras que la CGT2 [cuya secretaría general estaba en manos de Francisco Pérez Leirós] estaba integrada por los gremios dirigidos por aquellos afiliados socialistas más integrados a la estructura partidaria, y por los sindicatos orientados por los comunistas" (Murmis y Portantiero, 1971). "La Unión Ferroviaria pertenecía a la CGT1 y La Fraternidad a la CGT2" (Fayt, 1967) (58).

El golpe del 4 de junio de 1943 encontró "a una clase trabajadora que, pese a haber intensificado la movilización en defensa de intereses propios, en la mayoría de los casos no había resuelto a su favor las reivindicaciones planteadas" (Murmis y Portantiero, 1971), y a los dirigentes sindicales debilitados. "El movimiento obrero recibió con escepticismo el golpe militar" (Fayt, 1967), no obstante lo cual "a fines de junio y cada una por su lado, las direcciones de las CGT1, CGT2 y la USA anunciaron su apoyo a las nuevas autoridades" (Torre, 1990).

"El apoyo de la clase obrera constituyó una innovación estructuralmente novedosa; ... no es un acontecimiento que normalmente cabía esperar a partir de un golpe como el de junio de 1943" (Little, 1979). Dicho apoyo estuvo lejos de ser espontáneo: "pocos días después del golpe el sindicato textil fue visitado por 2 personas de civil, quienes invitaron a sus dirigentes a concurrir a una reunión en la Secretaría de Guerra. Ahí se encontraron con muchos otros dirigentes igualmente convidados, a quienes se les pidió que plantearan las demandas que tenían entabladas ante el Departamento Nacional de Trabajo. Sorprendidos por la inesperada buena voluntad de las nuevas autoridades,

(58) ¿Cómo se originó esta situación? "La CGT se constituyó el 27 de setiembre de 1930 [¡3 semanas después de la revolución de Uriburu!], estableciendo como premisa la prescindencia política... La revolución del 6 de setiembre de 1930 fue recibida con relativa indiferencia por la mayoría de los sindicatos... La Gran Depresión generó ásperos debates dentro de la central obrera" (TORRE, 1990). "El 13 de diciembre de 1935 la CGT se quebró en 2. Un sector funcionó en la Unión Ferroviaria, el otro en la Federación de Obreros y Empleados Telefónicos. En 1942, el primer sector se subdividió, generando las CGT1 y CGT2" (Fayt, 1967). "La nueva CGT, a la que se incorporaron los comunistas, inició el cambio de su línea política. El 1 de mayo de 1936 congregó a su tribuna a representantes de los partidos políticos. Este movimiento hacia la política tuvo también consecuencias en el terreno propiamente sindical: se observó la aparición de un reformismo obrero. Se habló del reconocimiento de los sindicatos como entidades de bien público y de su participación en los organismos estatales encargados de los asuntos del trabajo... La central sindical se politizó" (TORRE, 1990).

los dirigentes concurrieron a sucesivas reuniones, hasta que al final tenían una oficina instalada, donde despachaban numerosos asuntos, convocando a los empresarios, quienes ahora se veían obligados a conceder cualquier cosa que se les pidiera" (Di Tella, 1993a) (59). "A partir de mayo de 1944 la dirección sindical, que se percibía a sí misma como un grupo de presión independiente, participó activamente en la elaboración de la nueva política social en los diversos organismos que el régimen militar multiplicó con esa finalidad" (Torre, 1990).

"El decreto 2669, del 20 de julio de 1943, reglamentó la actividad sindical" (Torre, 1990), al disponer que las asociaciones profesionales, patronales u obreras, sólo podrían actuar y ejercer su representación, a condición de obtener previamente el reconocimiento de su *personería gremial*, la cual se gestionaría en el DNT (60). Al día siguiente "la CGT2 fue clausurada por el gobierno. La CGT1 recibió un duro golpe el 24 de agosto, al ser intervenidas la Unión Ferroviaria y La Fraternidad. En setiembre los sindicatos no intervenidos de la CGT1 decidieron continuar con la organización y sesionar en la sede de la Unión Tranviarios, reconstruyendo la CGT. A fines de octubre de 1943 Mercante [hijo de un miembro de La Fraternidad] fue nombrado interventor de la Unión Ferroviaria y La Fraternidad, iniciándose una nueva etapa, centrada en la CGT1 y la USA" (Murmis y Portantiero, 1971) (61).

...

Como se dijera antes, "en el proceso de génesis del peronismo tuvieron una intensa participación dirigentes y organizaciones gremiales viejas" (Murmis y Portantiero, 1971), ya que "los recursos, la experiencia, el potencial movilizador, no estaban alojados precisamente en los recién llegados a la ciudad y a la industria, sino en los estratos obreros organizados, representados por la vieja guardia sindical, y hacia ellos Perón orientó sus esfuerzos" (Torre, 1990).

---

(59) ¿Ideología o realismo? "Entre las causas que motivaron el golpe hay que incluir el convencimiento de los militares acerca de la necesidad de contener una situación potencialmente explosiva" (DOYON, 1977). "La manifestación obrera del 1 de mayo de 1943 preocupó a las Fuerzas Armadas. Una enorme multitud, con banderas rojas al frente, los puños en alto y cantando *La Internacional*, presagiaba horas verdaderamente trágicas para la República" (FAYT, 1967).

(60) El decreto 23.852, del 2 de octubre de 1945, aprobó el régimen legal de las asociaciones profesionales de trabajadores; la ley 14.295, del 17 de diciembre de 1953, se ocupó de la organización de las asociaciones de empleadores (el decreto 19.878, del 22 de noviembre de 1954, reglamentó la ley 14.295); y la ley 14.348, del 27 de setiembre de 1954, aprobó el régimen legal de las asociaciones representativas de las artes, las ciencias, la enseñanza y la investigación técnica.

El decreto 168, del 7 de enero de 1944, declaró *obligatoria* la contribución del personal de ferrocarriles, así como la contribución patronal, al fondo de asistencia y previsión social de las entidades sindicales reconocidas; y el decreto 9694, del 17 de abril, creó la Dirección General de Asistencia y Previsión Social para *ferroviarios*, para solucionar todos los problemas que afectaran al gremio, con prescindencia absoluta y al margen de las actividades sindicales de las organizaciones reconocidas.

(61) ¿La Fraternidad estaba afiliada a la CGT1, como sostienen MURMIS y PORTANTIERO, o a la CGT2, como afirma FAYT?

El encuentro entre Perón y la dirigencia obrera no resultó fácil, ya que "los dirigentes obreros fueron amigos de todos los gobiernos, aún antes de que se constituyera la CGT. En la década de 1930 apareció el dirigente gremial, especie de caudillo desconocido hasta entonces" (Murmis y Portantiero, 1971). "A menudo se ha sostenido que los primeros ensayos de apertura suscitaron una respuesta favorable inmediata entre los dirigentes sindicales... Nada prueba que ése haya sido el caso" (Torre, 1990). Aún "a principios de 1945 la relación de Perón con los sindicatos presentaba grandes variaciones... Hasta fines de ese año las opiniones divididas dentro del sector laboral no salieron a la luz, dado que no existían presiones para tomar una decisión y una acción clara para un lado o para el otro" (Little, 1979).

Dicho encuentro no resultó fácil, pero fue *facilitado* por los empleadores. "La actitud de las fuerzas patronales, que negaron su colaboración y pronto se alistaron en la resistencia, salvo el sector industrial, que se adscribió al peronismo temeroso del desmantelamiento de la industria de guerra, originó un viraje inesperado... Fue la oposición de las fuerzas vivas y su enfrentamiento con Perón y la secretaría de Trabajo y Previsión, la que convirtió las vacilaciones y dudas de los sectores más importantes del movimiento obrero organizado, en adhesión y apoyo a la obra de la secretaría y por consiguiente al hombre cuya figura concentraba el fuego graneado de la oposición empresaria y patronal" (Fayt, 1967).

El iceberg de la posición patronal fue el *Manifiesto del Comercio y la Industria*, que bajo la forma de solicitada a página entera, firmada por *319* entidades de todo el país, fue publicada el 16 de junio de 1945. De su texto destaco lo siguiente: "Las fuerzas económicas acudieron al excmo. Señor Presidente [Edelmiro Julián Farrell] en un intento de última esperanza, movidos por la intranquilidad creciente de un ambiente de agitación social que viene a malograr la disciplinada y pujante eficiencia del esfuerzo productor... Desde que se creó la secretaría de Trabajo y Previsión [a cargo de Perón] —organismo cuya existencia no objetamos— se mezcla, en la solución de los problemas sociales, ese espíritu que denunciamos y cuya unilateralidad quiérese justificar en la necesidad de combatir y extirpar el comunismo... Frente al auspicio otorgado por la nombrada secretaría a un nuevo proyecto que le fuera elevado por una entidad gremial, tendiente al otorgamiento de un salario mínimo, de un salario vital móvil, de nuevos aumentos generales de sueldos y salarios, y de la participación de obreros y empleados en las ganancias de las empresas, las asociaciones que suscriben comparten una justificada alarma (62)... El gobierno prosigue e intensifica una política económica y comercial cuyas peligrosas consecuencias nos hemos esforzado en demostrar, sin éxito... Hace poco [el 30 de abril] se ha dictado el decreto 9528/45, en virtud del cual el Estado toma a su cargo la comercialización de las cosechas

(62) El proyecto se convirtió, finalmente, en el decreto 33.302, del 20 de diciembre de 1945. Además del origen sindical de la propuesta, el *Manifiesto* muestra que la misma se elaboró con tiempo, y no resultó de la precipitación de acontecimientos ocurridos a partir de octubre de 1945.

de granos, con grave detrimento de los intereses de la misma masa productora, en momentos en que las circunstancias internacionales hacen vislumbrar, después de largos años de lucha y privación, un horizonte de prosperidad (63)... Un nuevo acto del gobierno acaba de sorprender al comercio y la industria del país, con motivo de los decretos dictados recientemente sobre congelamiento de precios". El *Manifiesto* concluye así: "Queremos creer que este proceso pueda atribuirse a una falta de recíproca inteligencia y confiamos, todavía, en que los rumbos de la política oficial han de recoger las inspiraciones que le llegan de la expresión unánime de las fuerzas económicas, constituidas, desde hoy, en asamblea permanente".

"La primera prueba pública de los avances de Perón frente a los gremios tuvo lugar el 12 de julio de 1945... La movilización obrera en favor de la política estatal y en contra de la actitud de las organizaciones patronales, culminó con un mitín callejero. El lema de la concentración era 'en defensa de las mejoras obtenidas por los trabajadores por intermedio de la secretaría de Trabajo y Previsión'" (Murmis y Portantiero, 1971). En dicho acto "se evitó cuidadosamente personalizar la adhesión a Perón... Durante los 3 próximos meses las organizaciones obreras estuvieron conspicuamente ausentes de las calles... El 5 de setiembre los dirigentes de la CGT salieron de su mutismo, pero no para acudir en auxilio de Perón sino para afrontar la crisis que estalló en sus filas" (Torre, 1990). En ese momento "*4* importantes organizaciones se desafiliaron de la CGT, dando a su actitud un neto contenido antioficialista" (Luna, 1971).

"En todo este proceso —que culminará en octubre [de 1945]— el punto central sobre el que converge la actividad sindical es el reclamo de la participación obrera en las decisiones políticas. La CGT, la USA y los sindicatos autónomos se movilizaron para obtener el derecho de ejercer actividades políticas, que obtuvieron a través del decreto-ley 23.852 [dictado el 2 de octubre]" (Murmis y Portantiero, 1971).

Como se verá más adelante en este mismo capítulo, la CGT no tuvo *ninguna* participación en la movilización del 17 de octubre de 1945.

...

"La gran mayoría de los dirigentes sindicales permaneció opuesta al peronismo luego de octubre de 1945... La dirigencia estaba fuertemente dividida, entre un ala socialista y otra comunista... Angel Borlenghi [empleados de comercio] y Luis Francisco Gay [telefónicos] estaban más predispuestos a colaborar con el gobierno" (Di Tella, 1993a). "La fuerza gremial, decisiva en el apoyo a la candidatura presidencial de 1946, era el más solido baluarte de Perón al iniciar su período. Pero también era el más peligroso, porque tenía

(63) Antecedente de lo que, a partir de 1946, sería el *Instituto Argentino de Promoción del Intercambio* (IAPI).

vida propia y no dependía del presupuesto oficial" (Gambini, 1983). "Si bien es cierto que después de 1945 las organizaciones sindicales apoyaron sostenidamente al régimen populista, también lo es que no dejaron de ejercer presión para ver cumplidas sus reinvidicaciones" (Gaudio y Pilone, 1984) (64).

"La evolución del sindicalismo peronista después de 1946 puede dividirse en 2 etapas principales: 1946 a 1951, caracterizado por una fuerte expansión y consolidación del sindicalismo dominado por el Estado (65), y 1951 a 1955, donde el régimen impuso un control monolítico sobre los sindicatos obreros (66). Estos se convirtieron en agentes de propaganda gubernamental y ejecutores de su política, así como también organizaron el apoyo político y desarrollaron el movimiento peronista dentro del emergente Estado justicialista... [Little distingue] 6 tipos de relación entre los sindicatos y el Estado peronista (oposición, sindicalismo, liberalismo, peronismo independiente, oportunismo y lealtad)... A medida que fue pasando el tiempo y el régimen iba siendo progresivamente más autoritario, cada vez más los sindicatos tendieron a adoptar posiciones de lealtad... Los gremios que más respaldaron a Perón fueron aquellos de poca organización o totalmente inexistentes antes de 1943. Su lealtad fue un reflejo de que los dirigentes se dieron cuenta que el crecimiento del sindicato (así como su propio progreso personal) era obra, en gran parte, de Perón... Es inexacto sostener que las bases de los sindicatos tradicionales y privilegiados fuera intrínsecamente antiperonista. Algunos de sus dirigentes lo fueron, pero la mayoría de los afiliados se mostraron indiferentes al pedido de apoyo ideológico... El factor común a todos los gremios que chocaron contra el Estado peronista, fue su incapacidad generalizada para movilizar a la mayoría de sus afiliados, para que salieran en su defensa" (Little, 1979).

Los siguientes eventos muestran la relación que existió entre Perón y la dirigencia sindical durante el período: "La Fraternidad y la Unión Ferroviaria movilizaron a sus bases para celebrar la nacionalización de los ferrocarriles en 1947" (Little, 1979). "En el congreso celebrado entre el 16 y el 18 de abril de

---

(64) "Después de 1946 la mayoría de los gremios trató de asegurarse el *estatuto* que reglamentaba a su industria y el *escalafón* que establecía las escalas de sueldos" (LUNA, 1971).

(65) El decreto 6420, del 15 de marzo de 1949, creó la carrera de *agregado obrero*, encargándole al ministerio de Relaciones Exteriores que en las representaciones argentinas en el exterior generara las siguientes categorías: consejero gremial de primera y segunda clase, secretario gremial de primera, segunda y tercera clase, y agregado obrero.

(66) "A partir del 9 de noviembre de 1946 la CGT fue presidida por GAY, a partir de enero de 1947 por AURELIO HERNÁNDEZ, desde fines de 1947 por JOSÉ GERÓNIMO ESPEJO, y desde el 20 de octubre de 1952 por EDUARDO VULETICH" (LÓPEZ ALONSO, 1982).

"La transformación que PERÓN produjo en los sindicatos fue más política que social. Los sindicatos existían y en algunos casos tenían un peso y desarrollo importante, pero no estaban identificados con el partido mayoritario, como sucedió con el peronismo. De ahí en más derivan sucesivas y numerosas tensiones entre la estructura política y la sindical. PERÓN siempre vió a esta última como una amenaza para su poder o liderazgo, y por eso siempre trató de neutralizar a los dirigentes sindicales con más personalidad: CIPRIANO REYES, AUGUSTO TIMOTEO VANDOR, JOSÉ ALONSO, etc." (FRAGA). El primero, como se verá, estuvo preso entre 1948 y 1955; los 2 últimos murieron asesinados (VANDOR, el 30 de junio de 1969; ALONSO, el 27 de agosto de 1970).

1950, la CGT expresó 'su apoyo inquebrantable al líder, su excelencia el señor Presidente de la República, general Juan Perón, y su decisión de apoyarlo en sus políticas con lo mejor de su fuerza moral y física, para asegurarle la continuidad y permanencia del trabajo iniciado y llevado a cabo por el General Perón'" (Luna, 1992). "El 7 de agosto de 1950 la CGT resolvió hacer descontar del aguinaldo 3 días de jornal, para donarlos a la *Fundación Eva Perón*; pero la medida fue recibida con poco agrado y Evita se vió obligada a rechazarla. Entonces se resolvió reducir la donación a 2 días no laborables: 1 de mayo y 12 de octubre" (Gambini, 1983) (67) "Los sindicatos se reunieron masivamente para protestar contra la asonada de [Benjamín] Menéndez de 1951... El problema que desencadenó el conflicto [entre La Fraternidad y la CGT] fue el de la reelección de Perón... El Congreso Extraordinario de la CGT de abril de 1951 comprometió el apoyo incondicional de todos los afiliados de la CGT a la reelección de Perón... Las manifestaciones de apoyo fueron considerables, particularmente en la diseminación del Segundo Plan Quinquenal, y en la campaña por la reelección de Perón... El apogeo del consenso se logró en la selección del hall central de la CGT como depositario 'final' de los restos mortales de Eva Perón" (Little, 1979). [Durante 1952-55] "en los niveles más altos el movimiento obrero se redujo virtualmente a ser un agente del gobierno, mientras que en el nivel de las bases todavía seguía existiendo un grado importante de autonomía... Hubo cambios en la política laboral del gobierno, pero Perón siguió prestando más apoyo al movimiento obrero de lo que sugiere la interpretación ortodoxa corriente" (Mainwarning, 1982).

"Es poco probable que la desilusión con el régimen [peronista en los últimos años] haya significado necesariamente la desilusión con Perón mismo. La política seguía polarizada y la clase obrera no tenía muchas alternativas aparte de su apoyo al peronismo... En 1955 la clase obrera no se levantó para salvar a Perón, aunque esto puede atribuirse más al fracaso de este último que a los trabajadores" (Little, 1979).

...

"La presión parlamentaria no estaba entre los recursos con qué contaban los sindicatos industriales, por lo que la *huelga* se convirtió en el instrumento para llamar la atención de las autoridades" (Torre, 1990). "Los trabajadores no dirigieron sus protestas contra Perón sino contra los funcionarios del gobierno y contra la patronal... La existencia de huelgas durante el período no debe ser interpretada apresuradamente como testimonio de un rechazo del régimen populista por parte de los trabajadores" (Doyon, 1977).

"Entre 1945 y 1948 hubo muchas huelgas de corta duración (2 a 4 días), junto a una cantidad importante de huelgas significativas de mayor dura-

(67) La resolución sTyP 266, del 6 de octubre de 1950, dispuso que los empleadores debían retener los salarios correspondientes a 1 de mayo y 12 de octubre de cada año, depositándolos en el Banco de la Nación Argentina, a la orden de la CGT; y la 289, del 12 de octubre, dispuso que los referidos fondos fueran transferidos a la Fundación Eva Perón.

ción... Después de 1948 se produjo una brusca disminución en el número de huelgas... A comienzos de la década de 1950, la forma más común de protesta fue el trabajo a reglamento" (Doyon, 1977) (68)". Uno de los más resonantes conflictos obreros fue el de los ferroviarios. "El 19 de noviembre de 1950 comenzaron las medidas de fuerza en el Ferrocarril Roca,... generándose uno de los momentos más difíciles que vivió Perón a lo largo de sus 2 presidencias... Perón optó por golpear fuerte... El 24 de enero de 1951 montó uno de los más eficaces *shows* de su vida,... disponiendo la movilización de los ferroviarios" (Luna, 1992). El decreto 1473, del 25 de enero, *movilizó* al personal ferroviario que prestaba servicios en el Gran Buenos Aires, el cual quedó sometido al código de justicia militar (el decreto 15.323, del 3 de agosto, amplió a todo el país lo dispuesto por el decreto 1473/51); el decreto 1474, del 25 de enero, dispuso que la organización de superioridad jerárquica administrativa del ministerio de Transporte, comportaba superioridad jerárquica *militar* a los fines del régimen punitivo emergente del decreto 1473/51; y el decreto 13.876, del 24 de diciembre de 1952, dejó sin efecto los decretos 1473/51, 1474/51 y 15.323/51.

"La esencia del conflicto [entre los sindicatos y el gobierno] radicaba en un choque entre los requerimientos de una política económica nacional, y las necesidades sentidas por ciertos sectores de la clase obrera organizada... Los gremios que participaron en los conflictos no compartían ninguna característica: había gremios antiguos y nuevos, peronistas y antiperonistas, del sector público y privado... La respuesta peronista a las demandas conflictivas hechas al sistema fueron casi exclusivamente coercitivas... La personería gremial de cualquier sindicato podía anularse sin previo aviso... Rara vez se acudió a la violencia abierta y es posible que en aquellas ocasiones en que se usó, no contara con la aprobación de Perón" (Little, 1979). "No siempre el Estado pudo satisfacer los reclamos. Cuando no los podía satisfacer, organizaba campañas de descrédito de los dirigentes de la huelga, a quienes acusaba de... comunistas" (Doyon, 1977).

2.5. Eventos

Complemento de la descripción general del contexto político del período en consideración, en el resto de esta sección se describirán, de manera sintética, algunos eventos claves ocurridos entre 1943 y 1955.

2.5.1. Golpe del 4 de junio de 1943

"Cuando el Eje dominaba toda Europa" (Luna, 1971), el 4 de junio de 1943 un movimiento militar encabezado por el general Arturo Rawson destituyó al presidente Ramón S. Castillo, quien luego de *342* días de permanencia en su

(68) Observando "trabajar a reglamento", siempre me pregunté: ¿quién fue el imbécil que escribió los reglamentos? Muchas veces el trabajo a reglamento es una molestia para el consumidor, y también para el asalariado. Escuchar avisos publicitarios pronunciados de manera monocorde es una tortura; tener que leerlos así también lo es.

cargo "se refugió en un barreminas de la Armada" (Potash, 1971). Castillo era vicepresidente de Roberto Marcelino Ortiz, electo para ejercer la presidencia entre el 20 de febrero de 1938 e igual día de 1944, quien a fines de junio de 1942 había tenido que renunciar por problemas de salud.

"Un factor clave para entender los sorprendentes acontecimientos políticos que vivió Argentina entre 1943 y 1945, es el hecho de que la clase política quedó acéfala. En 1942 habían muerto Ortiz, quien quería sanear las costumbres políticas, el ex presidente Marcelo Torcuato de Alvear, y el ex vicepresidente Julio Argentino Roca (h.), una figura clave para el conservadorismo; y en enero de 1943 el ex presidente Agustín Pedro Justo, única figura militar que podía controlar a los nacionalistas del Ejército, quien se perfilaba como el aspirante presidencial con más chances, ya que era el candidato proaliado, al que iba a apoyar hasta el Partido Comunista, para enfrentar a los neutralistas" (Fraga).

"En la noche del 4 de junio, después de cenar con varios amigos en el Jockey Club, según acostumbraba a hacer los viernes, Rawson le ofreció carteras [ministeriales] a 2 de sus acompañantes, sin reflexionar en las implicancias políticas" (Potash, 1971). *Tres días* después renunció, asumiendo la presidencia el general Pedro Pablo Ramírez; hasta que el 11 de marzo de 1944 fuera reemplazado por el general Edelmiro Julián Farrell.

"Autoritario y ultramontano" (Botana y Luna, 1995), el golpe del 4 de junio de 1943, "que nunca se lamentará bastante,... desde el principio me pareció una verdadera calamidad" (Pinedo, 1968). "El alzamiento fue una sorpresa para el público" (Potash, 1971), lo cual no sorprende ya que "la acción revolucionaria fue estrictamente militar, tanto en su propósito manifiesto como en el trámite de su ejecución" (Fayt, 1967). "En los anteriores golpes de Estado hubo una subordinación de los militares a los civiles, pero a partir de éste la situación se invirtió, y el que planeó el acto de fuerza, lo ejecutó y triunfó, fue el Ejército... Se inició un período en el que la lucha por el poder se libró en la intimidad de las Fuerzas Armadas" (Hardoy, 1993). "La oficialidad que participó, y en gran medida la que tuvo la responsabilidad del gobierno durante el interregno militar 1943-1946, estuvo profundamente dividida" (Del Barco, 1982). "La dirección de los cambios futuros mal podría adivinarse en el momento del alzamiento militar" (Torre, 1990).

"Para entender la revolución del 4 de junio de 1943 hay que entender al *Grupo de Oficiales Unidos* (GOU) (69), inspirado por Perón" (Potash, 1971). "Le atribuyo una fundamental significación al acta fundacional del GOU, porque creo que se la puede considerar como el acta fundacional del partido militar en la política criolla" (Hardoy, 1993) (70). Como se dijera antes, "los miembros del GOU eran pronazis, pero no nazis; y la distinción puede parecer sutil pero tiene su importancia" (Luna, 1971). El GOU fue disuelto en 1944.

---

(69) "No ha quedado en claro qué significa GOU" (HARDOY, 1993). FAYT (1967) sugiere que también podría significar *Grupo Obra de Unificación*.

(70) El texto puede encontrarse en FAYT (1967).

El 4 de junio de 1943, de Perón lo más notorio fue su... "*ausencia* (subrayado mío). Apareció cuando fue evidente que la revolución había triunfado... Como Benito Mussolini, el héroe de Perón, quien en 1922 dirigió su 'Marcha sobre Roma' desde... Milán, varios centenares de millas a retaguardia, sin riesgo para su ulterior carrera política" (Potash, 1971). "Los coroneles me dieron un susto de la madonna. Les dije: 'muchachos, espérense. Tomar el gobierno es algo demasiado serio. Con eso no se puede jugar. Denme 10 días para pensarlo'" (Perón, en Martínez, 1996).

Todo indica que lo pensó rápido. En efecto, Ramírez designó ministro de Guerra a Farrell, jefe de Perón, y a éste secretario del referido ministerio. "Hombre que no tenía excesivas dotes intelectuales, sin carácter y más inclinado a las diversiones que al cumplimiento de sus obligaciones oficiales, [Farrell] había aprendido a confiar en su subordinado, quien le servía desde marzo de 1942. Perón se esforzó siempre por preservar la ficción de que Farrell era quien adoptaba las decisiones" (Potash, 1971) (71). Sin abandonar ninguno de los cargos que fue acumulando, el 27 de octubre de 1943 Perón accedió a la titularidad del Departamento Nacional del Trabajo (DNT), convertido, semanas después, en *secretaría de Trabajo y Previsión* (sTyP) (72); el 26 de febrero de 1944 fue nombrado al frente del *ministerio de Guerra*; y el 7 de julio del mismo año accedió a la *vicepresidencia de la Nación* (73). Presidió, además, el *Consejo Nacional de Posguerra* (CNP) (74).

---

(71) "Muchos de los decretos de FARRELL fueron preparados por nuestro organismo, que tenía sus ramas perfectamente armadas en todos sus ministerios. Era una manera de cogobernar" (PERÓN, en Martínez, 1996).

(72) El decreto 15.074, del 27 de noviembre de 1943, creó la sTyP, a la que se incorporaron reparticiones como el DNT, las secciones de higiene industrial y social y de leyes de previsión social de la Dirección Nacional de Salud Pública, etc.; pasando a depender de ella los servicios y facultades de carácter conciliatorio y arbitral, las funciones de policía de trabajo, etc.; el decreto 24.952, del 14 de setiembre de 1944, abrió un crédito a la sTyP por $mn 25 M. (equivalentes a *$us 6,25 M.*, al tipo de cambio libre), para financiar la construcción de viviendas; el decreto 15.089, del 12 de julio de 1945, dispuso que los derechos que acuerdan las leyes 4.226, de 1903 (jubilación de magistrados judiciales); 11.471, de 1928 (jubilación de obreras a domicilio); 12.512, de 1938 (asignación mensual a ex presidentes y vicepresidentes de la Nación); y el decreto 25.331/44, debían tramitarse ante la sTyP; el decreto 15.590, del 14 de julio, dictó normas para realizar trámites en la sTyP, "para evitar que puedan desvirtuarse los elevados propósitos de las leyes de previsión social"; el decreto 16.212, del 18 de julio, dispuso que pasaran a depender de la sTyP las oficinas de la Dirección de Ferrocarriles, que tiene a su cargo el contralor del trabajo ferroviario; el decreto 1594, del 17 de enero de 1946, aprobó la estructura definitiva de la sTyP; y el decreto 29.757, del 5 de setiembre de 1947, dispuso que la sTyP sería la única y exclusiva autoridad para calificar de insalubres ciertos trabajos.

(73) La resolución de la vicepresidencia de la Nación 24, del 24 de mayo de 1945, aprobó tablas para fijar salarios según localización, nivel salarial anterior, edad y sexo del asalariado.

(74) Creado por el decreto 23.847, del 25 de agosto de 1944. La presidencia del CNP sería ejercida por el vicepresidente de la Nación, a quien "se le confió la dirección superior de los estudios sobre ordenamiento social y económico del país". El decreto 2505, del 2 de febrero de 1946, dispuso que tanto la secretaría de Industria y Comercio al proponer precios máximos, como la secretaría de Trabajo y Previsión al proponer sueldos, salarios y retribuciones, debían adjuntar el respectivo informe elaborado por el CNP.

No obstante "en febrero de 1944 la posición de Perón no era de ningún modo segura. El ministro del interior, general Luis César Perlinger, su enemigo, renunció el 6 de julio de 1944... Los críticos de Perón veían el peligro de que se consolidara una dictadura entreguista de tipo centroamericano, inspirada por el personaje que junto con el cargo oficioso de Eminencia Gris, ocupaba el Ministerio de Guerra y la Secretaría de Trabajo" (Potash, 1971). Aún "a comienzos de 1945 Perón no era ni remotamente un líder popular" (Luna, 1971).

2.5.2. 17 de octubre de 1945

Si 1945 fue un año decisivo (75), su 17 de octubre fue un día decisivo, dentro de un año decisivo.

"En octubre de 1945 en Argentina había 2 países" (Hardoy, 1993). "Nunca el país había vivido un clima tan parecido al de la guerra civil... Las jornadas resultan muy difíciles de relatar. Un enorme conjunto de prejuicios oscurece por uno y otro lado, la verdad histórica vivida por entonces. [Es que] no hay nada en nuestra historia que se parezca al 17 de octubre de 1945. Lo más singular fue la violenta y desnuda presentación de una nueva realidad humana, expresión auténtica de la nueva realidad nacional... Es la fecha más importante de los últimos 30 años" (Luna, 1971).

"Algunos errores le proporcionaron levadura al 17 de octubre: la *Marcha de la Libertad y la Constitución* del 19 de setiembre (76); la autorización para que Perón hable el 10 de octubre, al despedirse de la titularidad de la secretaría de Trabajo y Previsión (77); el no pago del 12 de octubre (cuando los obreros

---

(75) *Un año decisivo* es, precisamente, el subtítulo de *El 45* (LUNA, 1971).

(76) "En la marcha no marchó una sola clase, testimonió PABLO GIUSSANI (*Extra*, agosto de 1965)... En aquella marcha fue también considerable la representación obrera que se alineaba junto con las aristocracias" (GAMBINI, 1969). "La prensa opositora sacó buen partido durante varias jornadas... La oposición había producido un hecho concreto, trascendente por sí mismo... La inminente caída del gobierno *de facto* se convirtió en una sensación generalizada después de la marcha" (LUNA, 1971). "Fue un hecho alentador de apoyo a la causa democrática, pero los bocaditos y el champaña que se sirvieron en los jardines del Círculo Militar, fueron una muestra innecesaria de frivolidad" (BUNGE, 2000).

El decreto 22.073, del 19 de setiembre de 1945, dispuso que los establecimientos comerciales o industriales, que ese día suprimieran o redujeran la jornada habitual de trabajo para sus obreros o empleados, debían abonar la jornada sin disminuciones o descuentos.

El 26 de setiembre se produjo una ola de arrestos. "La identidad de los detenidos, y la de los que huían del país, equivalía a un 'quién es quién' del periodismo, la política y la educación" (POTASH, 1971).

(77) "Frente a una concentración improvisada ["integrada por aproximadamente 70.000 personas". TORRE (1990)], PERÓN anunció que había dejado 2 decretos firmados: uno sobre asociaciones profesionales y otro implantando el salario móvil, vital y básico y la participación en las ganancias" (LUNA, 1971). El texto del discurso aparece en MICHELINI (1994). "Los *rostros* de los obreros presentes reflejaban que, para ellos, PERÓN era la salvaguarda de lo conquistado" (CASTIÑEIRAS DE DIOS). Encima de lo cual "al frente de la Secretaría, PERÓN fue reemplazado por JUAN FENTANES, quien anunció una brusca modificación en la orientación del Estado frente a los sindicatos" (MURMIS y PORTANTIERO, 1971).

iban a reclamar les decían: 'andá a cobrárselo a Perón a la isla Martín García'); y los actos de provocación frente al Círculo Militar" (78) (Michelini, 1994).

Sintéticamente, los hechos fueron los siguientes: en un ambiente ultrasensibilizado, "los militares reaccionaron cuando, por indicación de Evita, Perón designó al frente de Correos a Oscar Lorenzo M. Nicolini, en vez del coronel Aníbal Imbert (Nicolini era una suerte de padrastro de Eva). En la noche del 8 de octubre, mientras Perón festejaba sus 50 años, el líder de Campo de Mayo [y desde el 10 de octubre, ministro de Guerra], el general Eduardo J. Avalos (79) fue a exigirle la renuncia" (Gambini, 1969).

El martes 9 Perón renunció a todos sus cargos. "El ministro de interior Quijano anunció la renuncia en el marco del llamado a elecciones para abril de 1946, lo cual enfureció a Campo de Mayo" (Luna, 1971).

"Arrestado" (Potash, 1971) o "protegido" (Farrell, en Fayt, 1967), en la mañana del sábado 13 Perón fue trasladado a Martín García, permaneciendo allí hasta la noche del martes 16 en que lo enviaron, "enfermo", al Hospital Militar Central (80).

"Las negociaciones [entre el gobierno y Perón] comenzaron a las 16,30 del miércoles 17, cuando Avalos llamó a Mercante a la Casa Rosada" (Potash, 1971). "Cuando alrededor de las 22,30 Perón llegó a la Casa de Gobierno, estaba serio y preocupado y ninguna euforia se reflejaba en su rostro" (Luna, 1971) (81). A las 23,10 salió al *balcón* de la Casa Rosada, desde donde habló. Más que una arenga, se desarrolló un peculiar "diálogo", donde la concurrencia le preguntaba "¿dónde estuvo?" y Perón le restaba importancia a la semana que acababa de vivir (el texto aparece en Michelini, 1994). Dado lo avanzado de la hora, y si bien no ejercía el gobierno sino que "apenas" detentaba el poder, dispuso que el jueves 18 no se trabajaría sino que sería "San Perón".

¿A quién le habló Perón, desde el balcón que de ahí en más utilizaría tantas veces? El 17 de octubre de 1945 no se entiende si sólo se le presta atención a la pulseada que mantuvieron Perón y sus adversarios militares. La pieza que falta en el rompecabezas es lo que, por ahora y de manera deliberadamente ambigua, denominaré... "la gente".

---

(78) "En el tiroteo perdió la vida EUGENIO OTTOLENGHI, y hubo *34* heridos de bala (18 civiles y 16 policías)" (GAMBINI, 1969).

(79) "Amigo íntimo de PERÓN" (LUNA, 1971); "AVALOS no quería un derramamiento de sangre, como había ocurrido en 1943, donde por invadir el terreno de la Escuela de Mecánica de la Armada, que había adoptado una posición neutral, y su ulterior altercado con el director de esa institución, había provocado un tiroteo que generó 70 muertos" (POTASH, 1971).

(80) En la isla escribió varias cartas, una de ellas dirigida a EVA, cuyo texto sugiere que PERÓN "daba por concluida su vida política" (LUNA, 1971). "Se trataba de pura táctica política" (CASTIÑEIRAS DE DIOS).

(81) "Durante los días más difíciles de octubre de 1945 PERÓN estaba todo cagado (sic), y el 17 no se animaba a salir del Hospital Militar, por temor a que lo liquidaran" (REYES, en Gambini, 1969).

"La gente venía [a Plaza de Mayo] de todas partes; cruzaba el río, sin camisa algunos, con la camisa raída otros, algunos con el uniforme de trabajo; era la primera vez que salían a la calle a manifestar; venían las chicas y los chicos de los barrios, los muchachos de las fábricas; no sabían de qué se trataba... Esa gente fundó un partido en una sola tarde" (Cafiero, 1995). "Mientras marchábamos veíamos con sorpresa que en los cafés y bares, la gente estaba lo más campante tomando cerveza y gaseosas, mirándonos sin saber lo que ocurría. Yo tampoco entendía nada, porque esperaba encontrarme con manifestantes en Plaza de Mayo, y cuando llegamos comprobamos que no había casi nadie... A las 18,30 comenzó a llegar mucha gente" (Cardellini, en Michelini, 1994). "A la mañana la policía no era peronista. Disolvió las primeras manifestaciones. El cambio se produjo alrededor del mediodía" (Cafiero, 1983). "Serían unas *10.000* personas, algo fenomenal para la época. Caminando, pude llegar hasta la puerta de la Casa de Gobierno sin ningún problema" (Cafiero, 1983) (82).

"El 17 de octubre de 1945 no fue hecho por Perón, ni por Eva Perón" (Cafiero, 1995)... ni por el movimiento obrero institucionalizado. "En la tarde del martes 16 La Fraternidad expidió un comunicado claramente antiperonista... La CGT no proclamó la huelga para liberar a Perón, sino para obtener satisfacción a sus demandas gremiales" (Gambini, 1969). En efecto, "en la célebre sesión del Consejo Central Confederal se puntualizó que 'hay que dejar bien establecido que la CGT no puede, por razones de principio, declarar la huelga general solicitando la libertad del coronel Perón... Esto sería enajenar el futuro de la central obrera'" (Torre, 1990). Es más; "la CGT declaró la huelga... ¡para el *18*, no para el 17!" (Torre, 1990). Por eso "las masas no acataron la orden [de la CGT] sino que habrían de lanzarse a la calle cuando los participantes de la reunión estaban metiéndose en la cama. No salieron a defender las abrumadoras consignas enumeradas por la CGT, sino que concentraron su empeño en un objetivo único: la libertad de Perón" (Luna, 1971) (83).

Perón no, Eva tampoco, la CGT menos. ¿Quién, entonces? La realidad, como de costumbre, se ubica entre los siguientes extremos: *nadie* y *Cipriano Reyes*. En *Yo hice el 17 de octubre*, como tituló su versión de los hechos, Reyes aclara que lo hizo... "pero no solo" (Reyes, 1973). "En la versión más tradicional, la incesante actividad organizativa desplegada durante esa jornada ha sido con frecuencia omitida, para exaltar en lugar de ella el carácter espontáneo de la reacción de los trabajadores... Buenos Aires no era entonces una ciudad en la que fuera concebible la propagación de un movimiento de masas por contagio. Si fue posible reunir a la muchedumbre popular que se congregó en Plaza de Mayo, fue porque en los distintos barrios de la ciudad y

(82) Por ser su destino militar, el 17 de octubre de 1945 la defensa de la Casa de Gobierno estaba a cargo de... ¡ISAAC FRANCISCO ROJAS! (ROJAS, en Michelini, 1994).

(83) "El diario *El día*, de La Plata, en su edición del 18 de octubre, publicó la lista de gremios que decidieron *no* adherir al paro dispuesto por la CGT" (PROIA en Michelini, 1994), para clarificar el "quién fue quién" el 17 de octubre de 1945.

de la periferia fabril, los comités de huelga surgidos en los días previos actuaron en forma coordinada" (Torre, 1990).

Geográficamente el 17 de octubre de 1945 se identifica con la Plaza de Mayo, pero en el mismo momento en que los obreros industriales del sur del Gran Buenos Aires marcharon hacia Plaza de Mayo, los de Berisso lo hicieron hacia la ciudad de La Plata. "La caída de Perón y su posterior confinamiento tuvieron profunda repercusión en la comunidad de Berisso,... localidad de 45.000 habitantes, en auge a raíz de las exportaciones desarrolladas durante la Segunda Guerra Mundial... En ese momento Berisso estaba separada de La Plata por 9 kilómetros de campo abierto, de los 10 kilómetros que separan a una ciudad de la otra... En Berisso había una estrecha identidad entre el lugar de trabajo y el de residencia, y entre las relaciones laborales y los lazos familiares, por lo que no le era difícil al sindicato transmitir las noticias a la comunidad entera... En la noche del 16 Berisso estaba envuelta en una atmósfera de expectativa... Al amanecer del 18 de octubre los habitantes de La Plata se encontraron con un espectáculo sin precedentes: las calles no habían sido limpiadas por los barrenderos y no se veía otra cosa que vidrios rotos y puertas y ventanas despedazadas... El saqueo y el atentado directo fueron las excepciones. La violencia descargada parece haber tenido un fuerte carácter ritualista... No hubo casi ningún atentado contra las fábricas. Tampoco se atentó contra los edificios de los organismos de gobierno ni de la policía... sino contra la universidad y la prensa... Si la multitud properonista dirigía su ira a la prensa y a la universidad, era en parte porque reconocía su importancia como enemigos políticos... [Destaco la] juventud de los participantes" (James, 1987).

¿Cómo registraron los diarios una jornada que ahora es claro que fue histórica? El siguiente testimonio dá una pauta: "el jefe de redacción de *El Mundo* me dió la siguiente orden: 'te vas bien temprano a Avellaneda y te mezclas con la gente para ver qué pasa. Quiero que seas testigo, que me cuentes lo que veas y lo que vivas'... Al regresar al diario me senté frente a una de las máquinas e intenté describir lo que había visto (era la primera vez que escribía sobre algo que no fuera fútbol). Cuando terminé le llevé mi crónica al jefe... '*Esto no sirve*, volvé a la calle y esta vez traé una crónica verídica'... Aprendí que el tratamiento objetivo de un acontecimiento fundamental como fue el *Día de la Lealtad* era prácticamente imposible" (Neustadt, 1995). Con más perspectiva, "el 18 de octubre *The times* tituló: *Todo el poder a Perón*" (Potash, 1971).

"El 17 de octubre de 1945 quebró las reglas de juego de un grupo relativamente chico de gente que está en la política, que actúa o que hace actuar. De pronto, esta dimensión se multiplica y adquiere la magnitud de millones, por lo cual cierto tipo de política se hace totalmente irrelevante: la 'política del servicio personal', como decía Moisés Lebensohn, la de los punteros del comité. Ahora se trata de multitudes a las cuales no se las puede inducir de ese modo; los dirigentes necesitan otros instrumentos políticos para manejarse" (Luna y Roffo, 1999).

2.5.3. Elección del 24 de febrero de 1946

Por más que lo desee, ningún gobierno militar puede durar eternamente. Por eso, el decreto 25.251, del *12 de octubre* de 1945, convocó a elecciones para el *7 de abril* de 1946; y el decreto 28.959, del 14 de noviembre de 1945, las adelantó al *24 de febrero* de 1946 (84).

Con una nueva protagonista, la radio, "cuya utilidad política Perón descubrió" (Luna, 1992), "la lucha electoral se caracterizó por el encono, la pasión y la violencia" (Fayt, 1967), "revelando a una Argentina apasionadamente dividida en grupos hostiles" (Potash, 1981). "En aquellos años que se vivieron con pasión y mutua intolerancia, nos separaban zanjones, acaso trincheras" (Paz, 1996). "Confrontaron agriamente 2 formas de concebir el país" (Luna, 1971).

. . .

De un lado, Perón. Más allá de que "la organización más poderosa, convincente y coactiva de que dispuso durante la campaña electoral, fue la Secretaría de Trabajo y Previsión" (Luna, 1971); ¿con qué maquinaria electoral contó Perón? (85). "En los primeros meses de 1944 buscó el apoyo radical, sin éxito" (Potash, 1971). "No se puede decir que Perón no haya sido paciente en su propósito de seducir a la UCR... Al radicalismo, menos la candidatura presidencial le ofreció todo... tampoco puede decirse que los radicales no hayan sido fieles a su actitud opositora. Las ofertas fueron rechazadas siempre" (Luna, 1971).

"A partir de 1935 dentro de la UCR aparecieron 2 corrientes: el sabattinismo cordobés y la *Fuerza de Orientación Radical de la Joven Argentina* (FORJA)... El período de transición política iniciado en 1945 encontrará a la dirección nacional del radicalismo en un estado de virtual acefalía" (Tcach, 1988).

"En los medios civiles los muchachos de FORJA fueron quienes primero descubrieron al oscuro coronel, cuyo nombre empezaba a trajinarse tanto" (Luna, 1971). "¿Cómo no admitir la deuda de nosotros, los primeros peronis-

---

(84) El decreto 5609, del 23 de febrero de 1946, dispuso que "por esta única vez", las juntas escrutadoras nacionales aceptarían como boletas oficializadas, las impresas en papel de diario.

(85) Fuera de la maquinaria electoral propiamente dicha, pero no irrelevante, estaba la Iglesia. "La Iglesia estaba a favor de PERÓN (en realidad, estaba más en contra de algunos de los partidos que formaron la Unión Democrática),... aunque la jerarquía eclesiástica desconfiaba de PERÓN" (LUNA, 1971). "El cardenal SANTIAGO LUIS COPELLO prohibió, por carta pastoral, votar por la UD" (LÓPEZ ALONSO, 1982). El decreto 18.411, del 31 de diciembre de 1943, dispuso que en todas las escuelas públicas de enseñanza primaria, postprimaria, secundaria y especial, se impartiera la enseñanza de la religión católica como materia ordinaria de los respectivos planes de estudio (la ley 12.978, del 17 de abril de 1947, dispuso que continuara en vigencia el decreto 18.411; y el decreto 13.182, del 16 de mayo, reglamentó la ley 12.978). "En 1945 las ideologías 'sociales' no eran muchas. Estaban la socialista y la comunista. En este contexto, la adopción de las encíclicas sociales [por parte de PERÓN] parecía una opción feliz" (CAIMARI, 1994).

tas (86), hacia el radicalismo? ¿Cómo olvidar a Arturo Jauretche —uno de los testigos más lúcidos y honestos del peronismo—, Raúl Scalabrini Ortiz, Homero Manzi, los muchachos de FORJA y tantos dirigentes que entendieron y acompañaron a Perón ya por 1944? Lástima que Amadeo Sabattini no hubiese aceptado la oferta de Perón" (Jorge Antonio, en Granados, 1988). "El 17 de octubre de 1945 le produjo a FORJA un resquebrajamiento interno, por lo que el 15 de diciembre votó su propia disolución" (Orsi, en Michelini, 1994).

Amadeo Sabattini, el "'tanito de Villa María' según Perón" (Luna, 1971) (87), "a partir de 1936 había convertido a Córdoba, provincia que gobernaba, en una isla democrática. Muchos militantes yrigoyenistas se fueron a trabajar allí, algunos en importantes cargos públicos... El neutralismo defendido por Sabattini se fundaba en una concepción del mundo que asociaba 2 supuestos: la decadencia de Europa y el destino singular de Argentina en el concierto de las naciones. Para él el partido radical 'era la expresión de lo propio, de lo nacional'. Partía de una concepción teleológica. Al identificar al radicalismo con la nacionalidad, cuestionaba tanto a la comunidad argentina como al resto de los partidos. Por eso, desde la óptica sabattinista, el resto del mosaico político sería 'siempre', por su propia naturaleza, adversario de la UCR. 'Nada de contaminaciones, nada de contubernios, somos el único partido democrático del país'" (Tcach, 1988).

Junto a esta postura principista, existían —al decir de Yrigoyen— algunas efectividades conducentes. "El eje conspirativo [general Eduardo J.] Avalos-Sabattini compitió con el de Perón. Desde el día previo a la renuncia de Perón la intransigencia de Córdoba vivía un clima de fiesta... Prestigiado Sabattini por el triunfo militar, y desaparecido Perón como factor aglutinante de la oposición, la [idea de la] Unión Democrática tendería a desvanecerse... La vía militar sabattinista hunde sus raíces en la tradición conspirativa del radicalismo yrigoyenista. Sabattini saboteó constantemente todos los esfuerzos de los correligionarios, que ansiaban llegar al acto revolucionario de la reinvindicación cívica" (Tcach, 1988).

"La reticencia de Sabattini a acompañarlo en su empresa política [le ofreció la vicepresidencia] forzó a Perón a concentrar la búsqueda de adhesiones populares sobre el apoyo que podían aportarle los dirigentes obreros" (Torre, 1990), ya que "el único aparato electoral que tenía a mano eran los caudillos y jefes provinciales de la *Junta Renovadora* (la mayoría eran postergados militantes del radicalismo, acercados a Perón por resentimiento), fundada a fines de 1945... 'La mayoría de los candidatos a gobernadores fueron de extracción radical, recordaría Jauretche'" (Gambini, 1983) (88).

---

(86) "Empecé a ser *rabiosamente* peronista el 6 de enero de 1956, cuando llegué al penal de Ushuaia" (JORGE ANTONIO, en Granados, 1988).

(87) PERÓN y SABATTINI "se entrevistaron una sola vez, a mediados de 1944" (LUNA, 1971).

(88) "BALBÍN fue uno de los intransigentes que no se plegó al peronismo, cuando sí lo hicieron BUSQUETS SERRA, SALVADOR CETRA, RAMÓN DEL RÍO y ALEJANDRO LELOIR. Los conservadores hicieron su aporte con HÉCTOR JOSÉ CÁMPORA, EMILIO VISCA, HUBERTO VIGNART, etc." (BLANCO, en Michelini, 1994).

El apoyo de los dirigentes obreros a la campaña electoral se corporizó a través del *Partido Laborista* (PL). "Unos *50* dirigentes sindicales" (Potash, 1981) liderados por Luis Francisco Gay (telefónico) y Cipriano Reyes (carne), exactamente una semana después del 17 de octubre de 1945, "fundaron el PL en la [paquetísima] calle Seaver 1.634, casa del escultor Gonzalo Leguizamón Pondal" (Fayt, 1967) (89). "El PL se fundó según el modelo británico... No estaba en la intención del grupo organizador convertirlo en un partido exclusivamente obrero... La novedad estuvo en su estructura organizativa... El propósito de su creación fue el de proveer una correa de trasmisión al movimiento sindical en la arena política" (Torre, 1990). "Gracias a los sindicatos el partido se organizó rápidamente en todo el país" (Fayt, 1967) (90).

...

Para enfrentar a Perón en los comicios del 24 de febrero de 1946, radicales, socialistas y comunistas, "el 14 de noviembre de 1945 constituyeron la *Unión Democrática* (UD)" (Hardoy, 1993). "La UD fue un producto de la crisis interna de la UCR y, más precisamente, constituyó una respuesta pragmática a exigencias perentorias del enfriamiento con el sabattinismo. Desde la UCR no se hizo para sumar votos" (Tcach, 1988). "En la UD había una ambigüedad insalvable. La unidad sólo consistía en votar, para presidente, al candidato de la UCR" (Luna, 1971). "Por su comportamiento durante la década de 1930, los partidos democráticos aliados contra Perón rechazaron el aporte conservador" (Luna, 1995) (91).

Apasionado adversario de Perón, y por consiguiente aliado de la UD, fue Spruille Braden, embajador de Estados Unidos en Argentina durante *3 meses* (entre fines de mayo y fines de agosto de 1945) (92). "Ingeniero en minas,

---

(89) Del escultor JULIO HORACIO RABUFETTI, según GAMBINI (1999).

(90) "El proceso que llevó a la creación del PL es clave para cualquier análisis acerca de las características diferenciales que asume el nacionalismo popular en Argentina, con respecto a otras manifestaciones políticas similares, en tanto la participación obrera en el mismo es vehiculizada por un partido autónomo en el que se expresan las viejas tradiciones reformistas del sindicalismo" (MURMIS y PORTANTIERO, 1971).

FAYT (1967) reproduce la declaración de principios, programa y autoridades del PL.

(91) "Quienes armaron la UD no se dieron cuenta del error espantoso que cometían, incorporando al comunismo y echando a los conservadores... Una parte de los conservadores se hizo peronista porque el disgusto, el resentimiento y la desesperanza llevó a muchos a hacerse nacionalistas y, de allí, a hacerse peronistas... La exclusión de la UD los empujó al peronismo" (GONZÁLEZ BERGEZ, en Montserrat, 1992). "Quien se opuso a la integración de los conservadores a la UD fue Sabattini, hombre profundamente radical, antidemócrata y anticonservador, [aunque] no estoy seguro de que la concurrencia de los conservadores a la UD hubiera cambiado la elección" (OLMOS, en Montserrat, 1992). "Cuando los conservadores no solamente fuimos expulsados del poder en 1943 sino además, excomulgados políticamente por los radicales que prefirieron los comunistas a nosotros, una gran congoja invadió mi espíritu" (HARDOY, 1993).

(92) Como se vió antes, el 25 de agosto de 1945 BRADEN reemplazó a NELSON ROCKEFELLER en la Subsecretaría de Asuntos Latinoamericanos del Departamento de Estado de los Estados Unidos, desde donde continuó su "guerra santa" en los asuntos internos de Argentina. Por la misma época A. BERLE JR., embajador norteamericano en Brasil, organizó una campaña similar a la de BRADEN en Buenos Aires, para obstaculizar la permanencia de VARGAS en el poder.

Braden hablaba fluidamente español. Comenzó su carrera diplomática en la Conferencia de Montevideo de 1933, y encabezó la delegación norteamericana a la Conferencia de Paz de la Guerra del Chaco, donde desarrolló una profunda antipatía personal hacia Carlos Saavedra Lamas. Luego fue embajador en Colombia y Cuba... Física y espiritualmente era un toro" (Escudé, 1996a). "Braden y Perón —quienes se conocieron el 1 de junio de 1945, y tenían la misma edad— estaban cortados por la misma tijera" (Luna, 1971).

"Braden mentía tanto y parecía haber tanto odio en sus actitudes, que uno se termina preguntando dónde estaban los 'verdaderos' principios" (Escudé, 1996). "El 11 de febrero de 1946 [¡13 días antes de las elecciones!] el Departamento de Estado distribuyó el *Libro Azul Argentino*, vinculando a los militares, y en especial a Perón, con los nazis... La publicación resonó en toda Argentina con la fuerza de un salvaje pampero... El fuego graneado de palabras impresas entre el 13 y el 23 de febrero hace difícil concebir que hubiera alguna persona en edad de votar, que no estuviera al tanto del Libro Azul" (Potash, 1981) (93). "En esta emergencia Perón estuvo brillante. Como lo hizo en otras ocasiones de su vida, resolvió atacar" (Luna, 1971). En efecto, "bajo el lema 'Braden o Perón', el 22 de febrero éste publicó un panfleto titulado *Libro Azul y Blanco*" (Potash, 1981), al tiempo que afirmó: "denuncio al pueblo de mi patria que el señor Spruille Braden es el inspirador, creador, organizador y jefe de la UD" (Luna, 1971).

...

El 24 de febrero de 1946, en las urnas midieron fuerzas Juan Domingo Perón-Juan Hortensio Quijano por un lado y José P. Tamborini-Enrique M. Mosca por el otro. "Poco más de una semana antes de los comicios, todavía se ignoraba quién sería el compañero de fórmula de Perón" (Luna, 1995). "Tamborini fue uno de los políticos más completos que tuvo el país por esos años. Hubiera sido un gran presidente, *20 años antes* (el subrayado es mío), pero para enfrentar a Perón se necesitaba un hombre que trasmitiera emotividad y fervor" (Luna, 1971).

"La elección fue una de las más limpias, sino la más limpia, de la historia argentina" (Potash, 1981). "Las modificaciones a la Ley Sáenz Peña postulaban el escrutinio provisional inmediatamente de concluido el acto electoral, pero en esta elección esta modificación se dejó sin efecto... El martes 8 de abril, un mes y medio después de las elecciones, el último sobre electoral fue abierto" (Luna, 1971).

"En elección donde votó *17,2%* de la población total" (Zablotsky, 1993), ya que todavía no regía el voto femenino, "la fórmula Perón-Quijano logró *1.487.886* votos, contra *1.207.080* de la fórmula Tamborini-Mosca" (Fraga, Tessio y Burdman, 1995). "Fue la *peor* elección que hizo Perón en toda su trayectoria" (Luna, 1971).

---

(93) "El Libro Azul fue rechazado por Brasil, Chile, Ecuador y México" (ESCUDÉ, 1996a).

En términos absolutos Perón no ganó de manera abrumadora (obtuvo *52,4%* de los votos totales, contra *42,5%* de la UD); pero en materia de distribución de cargos la situación fue diferente. Resultó electo "por *295* electores propios (*81%* del total) y *299* votos en el Congreso (*82%* del total), la más alta proporción del período 1916-1994" (Fraga, Tesio y Burdman, 1995). Además "ganó todas las gobernaciones excepto Corrientes, *28* de las *30* senadurías" (Torre, 1990) y "*109* de las *158* bancas de la Cámara de Diputados [*69%* del total]. Sólo *2* de los 109 diputados de Perón lo habían sido con anterioridad. La UCR logró 44 bancas, formando el legendario 'bloque de los 44', en tanto que los socialistas, los más damnificados, quedaron ausentes" (Luna, 1992) (94).

"Los partidos tradicionales quedaron estupefactos con los resultados" (Luna, 1992). "Si hubieran tenido una visión más ajustada de la realidad, se habrían negado a participar en el juego electoral que se abrió con posterioridad a las jornadas de octubre [de 1945]... No se adoptó semejante estrategia, por la heterogeneidad de las fuerzas y porque creían que en comicios mínimamente libres habrían de triunfar (95)... Si en 1946 hubiera triunfado la UD, hubiera sido un desastre. Podemos imaginar lo que hubiera sido el gobierno de Tamborini, tironeado por las exigencias de sus dispares opositores" (Luna, 1971).

...

"Una vez dueño del gobierno, Perón se dedicó a convertir a su movimiento en una organización vertical de fácil manejo... El Partido Laborista, la UCR Junta Renovadora y el Partido Independiente, debían fundirse en una sola

---

(94) "El bloque de los 44 fue, tal vez, el conjunto parlamentario más notable de nuestra historia. Reunía a un grupo de hombres que, en general, tenía un alto nivel de preparación y una importante experiencia política... Para la exposición doctrinaria y económica, dicha con serenidad y altura, estaba ARTURO FRONDIZI; para el ataque apasionado, ERNESTO SANMARTINO; para la denuncia resonante, AGUSTÍN RODRÍGUEZ ARAYA; para la reflexión de pensamiento, GABRIEL DEL MAZO o ANTONIO SOBRAL; en las cuestiones agrarias, LUIS MAC KAY; en los problemas educacionales, ALFREDO CALCAGNO; en los militares, GREGORIO POMAR; para la burla y la ironía, NERIO ROJAS y LUIS DELLEPIANE; y en la defensa de las instituciones republicanas y los derechos ciudadanos, RICARDO BALBÍN... En este nucleamiento faltaba un nombre: MOISÉS LEBENSOHN, virtual creador del Movimiento Intransigente en la provincia de Buenos Aires. Inmensamente pobre, se dedicaba a la tarea política con un fervor de apóstol... Su condición de judío había influido en la feroz borratina con que los boattistas impidieron que fuera candidato a diputado" (LUNA, 1998).

(95) "En el pasado el lugar político de las masas obreras estaba en los séquitos populares de los partidos tradicionales: el voto de los trabajadores era un voto radical en las zonas urbanas y un voto conservador en la campaña. Los partidos de clase (el socialista y, en menor proporción, el comunista) contaban con las lealtades políticas de fracciones muy reducidas del mundo del trabajo" (TORRE, 1989). "El socialismo era algo ingenuo. Carecía de penetración real entre los trabajadores. Sólo un sector de la clase media baja lo aceptaba. ¿Corrientes nacionales y populares, antes de 1945? No las había" (JORGE ANTONIO, en Granados, 1988). "El descontento por las condiciones existentes permitió que grandes sectores del movimiento obrero fuesen receptivos a una alianza con fuerzas políticas más efectivas [por ejemplo, que el Partido Socialista]. En los años 1943 a 1945 JUAN PERÓN fue quien representó esa esperanza" (HOROWITZ, 1984).

organización" (Gambini, 1983): el *"Partido Peronista,* 'que desde su nacimiento fue un cadáver'" (Luna, 1992).

Al fundarse el PL, "Reyes sugirió designar a Perón 'el primer afiliado'; pero un primer afiliado no es lo mismo que un jefe de partido" (Torre, 1990). El Comité Provisional del PL fue presidido por Gay, siendo Reyes su vicepresidente. No obstante lo cual, "los líderes laboristas no lograron capturar en su real significación la consigna que desencadenó la movilización de octubre [de 1945]: la libertad de Perón encarcelado... El peronismo habrá de imponerse al laborismo, lo que refleja el papel decisivo que juega el agente de movilización estatal por sobre los agentes directos de clase en el proceso de unificación de las masas obreras como sujeto político" (Torre, 1989). "Antes de ser perdida en el terreno de los hechos, la causa laborista habría de serlo primero en el fuero íntimo de sus propios inspiradores" (Torre, 1990) (96).

"Retrospectivamente, el conflicto entre laborismo y peronismo era inevitable" (Little, 1979); pero en el plano personal la suerte de sus 2 principales líderes fue muy diferente. "A comienzos de 1947 Gay mantuvo una estéril entrevista de 20 minutos con Perón, luego de lo cual renunció a sus cargos, rechazando las acusaciones... Se mantuvo escondido durante un mes, porque el propio jefe de la policía federal, Filomeno Velazco, le previno que querían asesinarlo" (Gambini, 1999). ¿Terminó refugiado en Montevideo? Reyes, en cambio, fue arrestado en setiembre de 1948, torturado, permaneciendo entre rejas durante los 7 años en que Perón siguió siendo presidente. "La verdad es que Perón lo mantuvo preso a Reyes porque le tenía miedo" (Luna, 1992).

. . .

Exactamente 3 años después del golpe del 4 de junio de 1943, Perón comenzó su primer período presidencial. "El lunes 3 de junio de 1946 fue feria-

---

(96) "Los laboristas siempre han suscitado una gran nostalgia y sería tentador ver en el laborismo la posibilidad de crear una Argentina democrática, reformista y armónica, que PERÓN pervirtió trágicamente por su negativa a aceptar la crítica y la heterogeneidad. Esta visión es errada. El PL fue un movimiento *ad hoc,* que no había sido puesto a prueba, ideológicamente derivado de otras orientaciones y tácticamente confuso. Cabe recordar que emerge bajo la égida de la secretaría de Trabajo y Previsión. Por eso, no sorprende el hecho de que este conflicto entre peronismo y laborismo, no haya dividido al movimiento obrero sino que se restringió a una lucha entre PERÓN y aquellas personas que osaron enfrentarse a él. Por eso mismo, el eclipse de estos pocos laboristas fue inevitable desde el principio" (LITTLE, 1979).

"El eclipse de Reyes no implicó el eclipse de una actitud independiente de los dirigentes del gremio de la carne... No podría decirse que los trabajadores de la carne negaran su apoyo a ciertos aspectos de la política peronista. Por ejemplo, el 17 de diciembre de 1947 una delegación se entrevistó con PERÓN y lo felicitó por la compra del frigorífico Smithfield [ubicado en Zárate] por parte del Consejo Económico Nacional. Para los sindicalistas la nacionalización de los frigoríficos también era considerada una necesidad nacional... El conflicto con PERÓN se produjo porque los dirigentes de la carne eran más 'peronistas' que PERÓN mismo... Las críticas que hacían nunca estaban dirigidas a PERÓN, sino a los demás dirigentes sindicales, legisladores y funcionarios del Estado. El conflicto que llevaba implícito esta posición aparece por primera vez en relación con la exclusión del derecho de huelga en los Derechos del Trabajador" (LITTLE, 1979).

do, el 4 también, y el 5 fue... 'San Perón' (97). 4 días de jolgorio [en esa época el sábado se trabajaba]" (Luna, 1992). ¿Símbolo de lo que vendría?

2.5.4. Reforma de la Constitución

"A comienzos de 1949 Perón podía sentirse satisfecho por la firmeza de su posición y la popularidad de su gobierno. En las elecciones para diputados del 7 de marzo de 1948 los peronistas obtuvieron *60%* de los votos" (Potash, 1981). Pero según el art. 77 de la Constitución con la cual fue electo, es decir, la de 1853, el 4 de junio de 1952 Perón tendría que haber vuelto a su casa, para a lo sumo ser candidato a presidente para el período que habría de comenzar el 4 de junio de 1958.

Para solucionar el problema, "en marzo de 1947 [sic] Eduardo Colom presentó un proyecto de ley, para que se declarara la necesidad de reformar la Constitución" (Luna, 1992). La ley 13.233, del 27 de agosto de 1948, "arrancada irregularmente al Congreso por el Jefe del Gobierno" (Pinedo, 1968) (98), declaró la necesidad de revisar y reformar la Constitución Nacional, "a los efectos de suprimir, modificar, agregar y corregir sus disposiciones, para la mejor defensa de los derechos del pueblo y del bienestar de la Nación".

El decreto 29.196, del 22 de setiembre de 1948, dispuso que el 5 de diciembre de dicho año, se realizaran elecciones de convencionales. "Perón consiguió *66%* de los sufragios" (Potash, 1981), como consecuencia de lo cual la Convención Constituyente fue integrada por "*158* miembros, *110* peronistas y *48* radicales" (Menotti, 1998) (99).

"Mercante presidió la Convención Constituyente" (Luna, 1992). "Mercante, preciso es señalarlo, ejerció sus funciones con un inédito sentido, al menos dentro del peronismo, del respeto, la moderación y la hidalguía" (Casasbellas, 1989). La Convención "se reunió en la Capital Federal a partir del 24 de enero de 1949" (Del Barco, 1982). "El 9 de marzo el radicalismo se retiró de la Convención" (Potash, 1981), un par de días antes de que la nueva Constitución Nacional fuera sancionada. "El alma intelectual de la reforma fue Arturo Sampay, quien terminó en la oposición y eventualmente en el exilio" (Caimari, 1994).

---

(97) El decreto 15.801, del 31 de mayo de 1946, declaró feriado el 4 de junio de 1946; el decreto 11, del 4 de junio, declaró feriado nacional el 5 de junio de 1946; la ley 12.868, del 2 de octubre, declaró feriado el 17 de octubre; y el decreto 14.947, del 17 de octubre, declaró feriado el 18 de octubre.

(98) "¿Por qué PERÓN actuó como actuó durante la reforma constitucional? Por chapucería... En 1949 todavía cometía torpezas que eran producto de una formación personal autoritaria, no negociadora; suertuda, no azarosa; directa, no maleable" (LUNA, 1992).

(99) La ley 13.010, del 9 de setiembre de 1947, dispuso que las *mujeres* argentinas tendrían los mismos derechos políticos, y estarían sujetas a las mismas obligaciones que les acuerdan o imponen las leyes, a los varones argentinos (por ejemplo, la misma ley; aunque siguieron eximidas del servicio militar); y la ley 13.250, del 10 de setiembre de 1948, modificó la ley 8.871, de 1912, denominada Ley Sáenz Peña, otorgándole a los *suboficiales* derecho a votar. Ambos "estrenaron" sus libretas en esta elección.

Desde el punto de vista económico, la principal modificación constitucional fue la inclusión del *art. 40*, que dice textualmente:

"La organización de la riqueza y su explotación tienen por fin el bienestar del pueblo, dentro de un orden económico conforme a los principios de la justicia social. El Estado, mediante una ley, podrá intervenir en la economía y monopolizar determinada actividad, en salvaguardia de los intereses generales y dentro de los límites fijados por los derechos fundamentales asegurados en esta Constitución. Salvo la importación y exportación, que estarán a cargo del Estado de acuerdo con las limitaciones y el régimen que se determine por ley, toda actividad económica se organizará conforme a la libre iniciativa privada, siempre que no tenga por fin ostensible o encubierto, dominar los mercados nacionales, eliminar la competencia o aumentar usurariamente los beneficios.

Los minerales, las caídas de agua, los yacimientos de petróleo, de carbón y de gas, y las demás fuentes naturales de energía, con excepción de los vegetales, son propiedades imprescriptibles e inalienables de la Nación, con la correspondiente participación en su producto, que se convendrá con las provincias.

Los servicios públicos pertenecen originariamente al Estado, y bajo ningún concepto podrán ser enajenados o concedidos para su explotación. Los que se hallaran en poder de particulares serán transferidos al Estado, mediante compra o expropiación con indemnización previa, cuando una ley nacional lo determine.

El precio por la expropiación de empresas concesionarias de servicios públicos será el del costo de origen de los bienes afectados a la explotación, menos las sumas que se hubieran amortizado durante el lapso cumplido desde el otorgamiento de la concesión, y los excedentes sobre una garantía razonable, que serán considerados también como reintegración del capital invertido".

"El art. 40 se aprobó contra los deseos de Perón, quien en 1949 ya pensaba que la intervención del Estado en la economía era excesiva" (Gómez Morales, en Perina, 1996).

2.5.5. Golpe del 28 de setiembre de 1951

"Entre marzo y abril de 1951 comenzó a tomar forma un movimiento de fuerza para derrocar a Perón,... que contó con el apoyo civil de, entre otros, Miguel Angel Zavala Ortiz y Américo Ghioldi" (Potash, 1981). Liderado por el general Benjamín Menéndez, retirado desde 1942, el golpe estalló el 28 de setiembre de 1951. "Duró 10 horas" (Luna, 1992).

El decreto 19.376, del 28 de setiembre de 1951, declaró el *estado de guerra interno* en todo el país, y la ley 14.062, dictada en la misma fecha, aprobó el decreto 19.376. "El levantamiento pecó por su planificación inadecuada y su ejecución deficiente... El error fundamental de Menéndez fue de cálculo. Su-

puso que una abrumadora mayoría de militares opinaba como él y que un valiente puñado de hombres, con un simple desafío al gobierno, concentraría las fuerzas necesarias para derrocarlo" (Potash, 1981). "Posiblemente Menéndez pudiera haber tenido éxito si hubiera actuado con más rapidez, pero según se dijo quiso entrar a la ciudad a caballo" (Pinedo, 1992). El frustrado golpe generó 1 muerto, 4 heridos y muchos detenidos. "Menéndez fue destituido y condenado a 15 años de prisión en una cárcel patagónica, y sus colaboradores recibieron penas entre 4 y 6 años" (Potash, 1981).

"El golpe de 1951 no fue ni mejor planificado ni mejor ejecutado que los de 1955. El cambio se dió en la sociedad. La quema de las iglesias [en la noche del 16 de junio de 1955] habría sido un punto de inflexión. [En 1955] gran parte de la sociedad estaba dispuesta a cualquier cosa para terminar con Perón, y esta presión social quitó a los militares la voluntad de defenderlo, la cual habían demostrado no sólo en 1951" (Fraga). "Fue una suerte que Menéndez haya sido derrotado. Si hubiera triunfado, el país habría sido envuelto en muy poco tiempo en una guerra civil o en un despotismo peor que el de Perón" (Luna, 1992).

2.5.6. Elección del 11 de noviembre de 1951

Al calor de la frustrada revolución de setiembre de 1951, con la salud de Evita en rápido deterioro, y presionado para implementar un programa económico de ajuste (que finalmente lanzó el 18 de febrero de 1952), en una "jugarreta genial" (Luna, 1992), de manera repentina Perón adelantó 3 meses las elecciones presidenciales (100).

¿Quién acompañaría a Perón como vicepresidente, durante su segundo período? "El 22 de agosto de 1951 una inmensa concentración organizada por la CGT, proclamó la fórmula 'Perón-Perón'" (Potash, 1981), esto es, Juan Domingo Perón-Eva Perón. "Planificado bajo el lema de 'Cabildo Abierto del Justicialismo', el evento entraría en el calendario litúrgico del peronismo como el 'Día del Renunciamiento'" (Eichkoff, 1996).

"Los manifestantes reclamaban la respuesta de Eva Perón 'ahora'. *Fue un 17 de octubre al revés*: Evita no dijo nada, ni esa noche, ni en los 8 días siguientes. Fue un silencio puesto en escena por los mismos medios del grupo oficial... La decisión ya estaba tomada desde hacía mucho tiempo —la hipótesis más verosímil es que lo que se estaba maquinando no era la candidatura, sino el renunciamiento de Eva Perón— y el silencio y la expectativa se extendieron artificialmente... El 31 de agosto, por radio, Evita dijo que 'no renuncio a la lucha ni al trabajo: renuncio a los honores'... El 17 de octubre de 1945 y el renunciamiento de Eva Perón son acontecimientos simétricos" (Eichkoff, 1996) (101).

---

(100) MARGARET THATCHER también adelantó el llamado a elecciones en Inglaterra, luego de "su" victoria en Malvinas en 1982. Como a PERÓN en 1951, la jugarreta genial le salió bien.

(101) *Ambito financiero* del 14 de noviembre de 2003 reprodujo los discursos pronunciados por EVA PERÓN el 22 y el 31 de agosto de 1951.

Finalmente el PJ fue a las urnas con la fórmula Perón-Quijano, la misma del primer período. La UCR, por su parte, presentó la fórmula Ricardo Balbín-Arturo Frondizi (102). "En elección donde por incorporación del voto femenino sufragó *42,3%* de la población total, frente *17,2%* de 1946" (Zablotsky, 1993) (103), "el PJ obtuvo *4.745.168* votos (*62,5%* del total), y la UCR *2.415.750* (*32%* del total)" (Fraga, Tesio y Burdman, 1995).

Nuevamente, la diferencia absoluta de votos se agigantó en términos de cargos. "El sistema de circunscripciones aplicado fue una forma de fraude electoral" (Luna, 1992), como consecuencia del cual "Perón obtuvo el control absoluto del Senado, todas las bancas de Diputados menos 14, y todas las gobernaciones" (Potash, 1981).

...

"El 15 de abril de 1953 explotaron bombas en Plaza de Mayo, mientras se realizaba una manifestación en apoyo a Perón, causando 7 muertos y casi un centenar de heridos [5 muertos, según Gambini (2003) (104)]. En respuesta los manifestantes incendiaron la *Casa del Pueblo* [sede del Partido Socialista], la *Casa Radical* y el *Jockey Club*" (Luna, 1992), "quedando totalmente destruidos los edificios de la Casa del Pueblo y el Jockey Club. El 15 de abril de 1953 fue una de las fechas más estremecedoras de la época" (Gambini, 2003). "Entre abril y mayo se produjeron cerca de 4.000 detenciones" (Luna, 1992).

La ley 14.296, del 18 de diciembre de 1953, concedió amplia amnistía general, por delitos políticos, así como a militantes gremiales por su actuación sindical ¡anterior al 17 de octubre de 1945!

2.5.7. Conflicto con la Iglesia Católica

El 25 de abril de 1954, al renovarse parcialmente la Cámara de Diputados, el PJ obtuvo *4.660.000* votos (*62,5%* del total), y la UCR *2.410.000* (*32,5%*), prácticamente igual que en 1951... Al día siguiente del comicio, Crisólogo Larralde y Ricardo Balbín fueron detenidos. "'Tenemos Perón para 20 años', era la amarga frase que circulaba por esos días entre los *contras*" (Luna, 1992).

Sin embargo, un poco más de un año después, por la fuerza, Perón dejó de ser presidente. En buena medida, debido al enfrentamiento que tuvo con la Iglesia Católica ("nunca será suficientemente ponderado el beneficio que,

---

(102) La ley 14.032, del 11 de julio de 1951, estableció el régimen electoral nacional (el decreto 17.765, del 10 de setiembre, reglamentó la ley 14.032) y la ley 14.292, del 4 de diciembre de 1952, modificó la ley 14.032; el 10 de setiembre de 1951 se dictaron un conjunto de decretos para *modificar la división electoral* de ciertas jurisdicciones: el 17.811 la de Capital Federal, el 17.812 la de La Pampa, el 17.813 la del Chaco, el 17.814 la de Formosa, el 17.815 la de Misiones y el 17.816 la de Río Negro; el decreto 3699, del 15 de marzo de 1954, demarcó electoralmente a San Juan; el decreto 3715, dictado en la misma fecha, demarcó electoralmente a La Rioja; y el decreto 13.226, del 22 de agosto, demarcó electoralmente a Salta.

(103) El número de votantes pasó de *2,8 M.* en 1946, a *8,6 M.* en 1951.

(104) SANTA F. D'AMICO, SALVADOR MANES, OSVALDO MOUCHE, MARIO PÉREZ y LEÓN ROUMEAUX.

para la causa antiperonista, significó la hostilidad contra la Iglesia Católica" (Ruiz Moreno, 1994). "¿Por qué se metió Perón con la Iglesia?" se pregunta Potash (1981), respondiendo con una mezcla de razones conceptuales y personales: "porque su filosofía política le impedía aceptar la existencia de ninguna institución independiente poderosa, y veía en la Iglesia el último obstáculo para el control absoluto de la sociedad argentina, y... por su estado mental y emocional. Perón, quien ya tenía 60 años y hacía 9 que era presidente, era un hombre cansado, con dificultades para concentrarse en los asuntos de Estado. Evita hubiera evitado convertir a la residencia de Olivos en una suerte de harén presidencial" (105).

"El factor que precipitó el enfriamiento de las relaciones entre la Iglesia y Perón fue la decisión de éste de extender la red de organizaciones peronistas a la *Unión de Estudiantes Secundarios* (UES)" (Potash, 1981). "El 19 de setiembre de 1954, en Córdoba, el festejo del Día del Estudiante estuvo a cargo del *Movimiento Católico de Juventudes*, organizado por monseñor Fermín Emilio Lafitte para neutralizar la UES... Esto, más la fundación del *Partido Demócrata Cristiano*, llevaron a Perón a declararle la guerra a la Iglesia... Parece increíble que 2 sucesos tan baladíes lo hayan decidido a hacer lo que hizo, pero es así al menos mientras no se demuestre lo contrario" (Luna, 1992) (106).

"El 10 de noviembre de 1954, en ataque público trasmitido por radio a todo el país, Perón denunció a la *Acción Católica* como una organización internacional hostil al peronismo y nombró a 3 obispos y varios otros sacerdotes, a quienes acusó de actuar contra el gobierno... Lo que en noviembre de 1954 comenzó como la denuncia pública contra unos pocos sacerdotes, en mayo de 1955 se había transformado en un resuelto ataque contra el rango constitucional de la Iglesia Católica Argentina... En los 10 meses que van de noviembre de 1954 a setiembre de 1955 se resquebrajó la estructura política que había mantenido a Perón" (Potash, 1981).

El 8 de diciembre de 1954 una multitud se congregó en Plaza de Mayo (el repentino ataque de "catolicitis" se explica porque para muchos constituía casi la única oportunidad de manifestar públicamente su oposición al gobierno). Perón contraatacó, adoptando una serie de medidas. Durante el mismo diciembre "eliminó la dirección general de Enseñanza Religiosa, posibilitó el divorcio vincular (107), reguló las reuniones públicas (108) y reformó el

---

(105) No sólo no estaba EVITA, sino que estaba ARMANDO MÉNDEZ SAN MARTÍN, "cuya animadversión hacia la Iglesia era profunda" (POTASH, 1981).

(106) GAMBINI (1971) y CAIMARI (1994) analizan en detalle la relación entre PERÓN y la Iglesia.

(107) La ley 14.394, del 14 de diciembre de 1954, autorizó el *divorcio*... de manera curiosa. En efecto, la segunda parte del primer párrafo del art. 31, como quien no quiere la cosa, dispuso que "también, transcurrido 1 año de la sentencia que declaró el divorcio, cualquiera de los cónyuges podrá presentarse al juez que la dictó, pidiendo que se declare disuelto el vínculo matrimonial... Esta declaración autoriza a ambos cónyuges a contraer nuevas nupcias". El decreto 4070, del 1 de marzo de 1956, suspendió el art. 31 de la ley 14.394, que posibilitaba el divorcio.

(108) A través de la ley 14.400, del 21 de diciembre de 1954, cuyo comienzo de su art. 1º no puedo sino calificar de antológico, porque dice textualmente: "la difusión de ideas, doctrinas

régimen legal sobre la prostitución (109); en marzo de 1955 suspendió 5 fiestas religiosas (110); y en mayo suprimió la enseñanza religiosa (111) y la exención impositiva al culto (112), al tiempo que declaró la necesidad de reformar la Constitución Nacional, para suprimir el sostenimiento de la Iglesia por parte del Estado" (113) (Del Barco, 1982a) (114).

La tensión entre Perón y la Iglesia llegó al punto máximo entre el 11 y el 16 de junio de 1955. El jueves 9 fue Corpus Christi, pero como no era feriado, la procesión se pasó al sábado 11, generando un nuevo ataque de "catolicitis". Ese día se produjo lo que se conoce como el episodio de la *quema de la bandera*, inicialmente atribuido a la oposición (115). El martes 14 el gobierno detuvo y deportó (a Roma) a los obispos Ramón Pablo Novoa y Manuel Tato, bajo la imputación de haber dirigido la procesión de Corpus. Inmediatamente después de terminada la lucha en Plaza de Mayo, durante el fallido golpe de Estado del 16 de junio (que será analizado a continuación), el edificio de la Curia (contiguo a la Catedral) comenzó a incendiarse. Y a eso de las 18 horas,

---

y programas de los partidos políticos que concurran a elecciones, así como de otras organizaciones del pueblo, será absolutamente libre" (sic), luego de lo cual dispone que "la autoridad de aplicación podrá impedir o reprimir cualquier clase de propaganda o acto, que tendiere a la alteración del orden o de la tranquilidad pública, o cuando fuere contraria a los intereses del pueblo", que los actos o reuniones públicas debían realizarse en lugares cerrados, etc.

(109) "En Argentina, en tiempos de PERÓN, ver una puta en la calle era algo raro... nada de estos adelantos se tuvieron en cuenta a fines de 1954" (LUNA, 1992). El decreto 22.532, del 30 de diciembre de 1954, facultó a los gobierno provinciales y municipales, a autorizar la instalación de los establecimientos a que se refiere la ley de profilaxis social (sic), fijando las condiciones que estimen necesarias y los requisitos a que deberá ajustarse su funcionamiento. "Las viejas estaban horrorizadas, pero nosotros buscábamos en un mapa, con gran interés, las posibles localizaciones" (GAMBINI).

(110) El decreto 3991, del 21 de marzo de 1955, dispuso que sólo serían feriados nacionales el 1 de mayo, 9 de julio, 26 de julio y 17 de octubre, y no laborables el 1 de enero, lunes y martes de carnaval, viernes santo, 17 de agosto y 25 de diciembre.

(111) La ley 14.401, del 13 de mayo de 1955, derogó el decreto 18.411/43, y la ley 12.978, de 1947, que habían introducido la enseñanza religiosa en las escuelas.

(112) La ley 14.405, del 20 de mayo de 1955, derogó las exenciones de impuestos, tasas o contribuciones, nacionales o municipales, a las instituciones religiosas, sus templos, conventos, colegios y demás dependencias.

(113) Mediante la ley 14.404, del 20 de mayo de 1955, "para asegurar la efectiva libertad e igualdad de cultos, frente a la ley".

(114) Como la prensa estaba totalmente controlada, la población se enteró por medio de *panfletos*. "El panfleto nació del deseo de pequeños núcleos, de tener informada a la población sobre la insidia y la mentira de la campaña oficial contra la Iglesia Católica. Fue en 2 reuniones realizadas en diciembre de 1954, por dirigentes católicos, ambas en los alrededores de Buenos Aires, donde se resolvió mantener informada a la población sobre la injusticia y la irresponsabilidad de la campaña del peronismo contra la Iglesia" (LAFIANDRA, 1955, que reproduce 200 planfletos).

(115) "Siguiendo órdenes del comisario NORBERTO ALFONSO NARDELLI, el agente CLORINDO LAPEYRE quemó 'una camisa azul sucia de grasa', que se usaba para limpiar la parrilla de la Comisaría 6a., envolvió las cenizas en papel madera, salió sin uniforme por la parte trasera de la comisaría, y fue al Congreso, donde las esparció sin que nadie lo viera... Todo esto se supo después porque el subinspector HÉCTOR GILIBERTI, abrumado por el remordimiento, le confesaría la verdad a su hermano, el capitán de corbeta JOSÉ MATEO GILIBERTI" (RUIZ MORENO, 1994). ¿A quién se le habrá ocurrido esta "idea genial"?

también comenzó la quema (parcial) de las iglesias más cercanas a Plaza de Mayo. "Según el general Franklin Lucero, Perón lo quiso evitar, pero hubo una interferencia en su voluntad. Los testimonios apuntan a directivas del ministerio de Interior [a cargo de Angel Borlenghi], frenando la acción de los servicios de vigilancia, custodia y bomberos" (Ruiz Moreno, 1994) (116).

2.5.8. Golpe del 16 de junio de 1955

"Si bien existían motivos más que sobrados que justificaran un levantamiento, acaso no había llegado todavía esa situación de desorden callejero y ostensible capaz de provocar la intervención del Ejército... 'No teníamos a muchos efectivos comprometidos, pero pensábamos que cuando se produjera el golpe, dado el estado espiritual del país, iba a poder producirse un vuelco', testimonió el contraalmirante Samuel Toranzo Calderón [jefe de los insurrectos]" (Ruiz Moreno, 1994). Los acontecimientos también se precipitaron porque los revolucionarios creían haber sido descubiertos.

"'Mañana [por el jueves 16 de junio] va a ser un día pésimo. Tiene que hacer lo indecible para parar esto', le informó el oficial de meteorología a uno de los revolucionarios. 'Imposible, porque está todo descubierto y mañana van a empezar a meter presa a una cantidad de gente'. Pero las condiciones climáticas superaron los peores pronósticos" (Ruiz Moreno, 1994).

El plan era que, a partir de las 10 de la mañana, aviones navales terminaran con la vida de Perón (y la de quienes en ese momento lo rodearan, supongo), bombardeando la Casa de Gobierno. Actuando en tierra, de manera complementaria, efectivos del Cuerpo de Infantería de Marina y *comandos civiles*. Pero debido a las referidas condiciones climáticas el bombardeo recién comenzó a las 12,40, y para ese entonces, por consejo del general Lucero, Perón ya había abandonado la Casa Rosada, trasladándose al ministerio de Ejército ("Perón se dejaba conducir mansamente, sin ánimo para nada, dejando toda la responsabilidad en manos de Lucero" (Ruiz Moreno, 1994). Viendo que la aviación no atacaba, Toranzo Calderón decidió no sacar sus tropas a la calle, y los comandos civiles también se retiraron.

"Sin medir las consecuencias, una citación semioficial convocó al pueblo al combate a través de distintas emisoras radiales. A las 13,12 el líder sindical Héctor Hugo Di Pietro comprometió a los obreros a sumarse a la defensa de Perón... A las 3 de la tarde se produjo un segundo ataque aéreo, de mayor envergadura que el anterior, en el que también participaron aviones de la VII Brigada Aérea, que se había insurreccionado. *33* bombas cayeron sobre la Casa Rosada, de las cuales explotaron *25* (los rebeldes no sabían que Perón no estaba)" (Ruiz Moreno, 1994).

---

(116) "BORLENGHI renunció el 23 de junio. El 1 de julio el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas le requirió a PERÓN su detención, ante la certeza de que había ordenado profanar la enseña patria. Un día después dejó el país, rumbo a Montevideo" (RUIZ MORENO, 1994).

Fracasado el intento revolucionario de destrucción u ocupación de la Casa de Gobierno, la lucha se concentró en la recuperación del ministerio de Marina por parte de las fuerzas leales. A cargo de la defensa estaban Toranzo Calderón, su superior —el vicealmirante Benjamín Gargiulo, quien no había formado parte del movimiento revolucionario, pero era comandante del insurrecto Cuerpo de Infantería de Marina— y el almirante Aníbal Olivieri, ministro de Marina, que rechazaba tenazmente dentro de su fuerza la propaganda oficial en favor del peronismo, aunque él personalmente lo era. Permanentemente leal a Perón, Olivieri acompañó a los marinos sublevados cuando las fuerzas leales se prepararon para retomar el ministerio de Marina. Los insurgentes, finalmente, se entregaron al Ejército, pero no a los civiles. "Perón habló poco antes de las 18 horas, pidiendo que 'la lucha sea entre soldados'" (Ruiz Moreno, 1994).

Se peleó duro; en total, más de 4 horas, con un saldo de "*200* muertos y otros tantos heridos" (Ruiz Moreno, 1994); de "*156* muertos y más de 900 heridos" (Rojas, 1993); o de "casi 1.000 víctimas, en su mayoría civiles, entre muertos y heridos" (Potash, 1981).

"Los aviadores rebeldes se exiliaron en Uruguay, a bordo de *39* aviones; a las 5 de la tarde del 17 los marinos sublevados fueron conducidos a la Penitenciaria Nacional de la calle Las Heras... Excepto Gargiulo, quien se había suicidado a las 5,45 de ese día... *1.500* militares fueron procesados... Sobre Toranzo Calderón pendía la pena de muerte... El 10 de agosto el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas dictó las sentencias: la mayor, destitución y reclusión por tiempo indeterminado (Perón no quiso fusilamientos)... La ceremonia de degradación tuvo lugar el 16 de agosto... Los condenados fueron trasladados al penal de Santa Rosa, La Pampa" (Ruiz Moreno, 1994).

2.5.9. Golpe del 16 de setiembre de 1955

"Todos éramos golpistas, nadie veía otra solución que la de una revolución; pero muy pocos pensaban que, después del fracaso de junio, hubiera militares capaces de jugarse" (Luna, 1996). Los hubo. "El mismo lúgubre anochecer del 16 de junio, el capitán de navío Arturo H. Rial se volvió hacia el capitán de corbeta Carlos Pujol y le encargó: 'quiero que me tienda las líneas porque empezamos de nuevo'" (Ruiz Moreno, 1994).

Se corrieron mayores riesgos, porque las autoridades estaban alertas, y porque además se sabía que si el nuevo intento fracasaba, esta vez probablemente los rebeldes serían fusilados. Además del riesgo debido a que, en este tipo de actos de fuerza, nunca está claro quién está de qué lado (los oficiales rebeldes tenían que impedir actos de sabotaje de los suboficiales, en su mayoría leales a Perón). "El general Pedro Eugenio Aramburu prefería pasar la oportunidad para 1956,... pero los acontecimientos se precipitaron luego del sensacional discurso de Perón del 31 de agosto —que terminó con el intento de pacificación nacional que él mismo había lanzado el 5 de

julio (117)—, en el cual dijo que 'a la violencia le hemos de contestar con una violencia mayor... Y cuando caiga uno de nosotros, caerán cinco de ellos'" (Ruiz Moreno, 1994).

La revolución estalló a las 0 horas del viernes 16 de setiembre, pero no en Buenos Aires como el 16 de junio, sino en Córdoba (Ejército) y en Bahía Blanca (Marina). La porción rebelde del Ejército estaba a cargo del general Eduardo Lonardi, de *58* años, "hombre enfermo y quizás consciente de que sólo le quedaban pocos meses de vida [falleció el 22 de marzo de 1956]" (Potash, 1981), y la de la Marina estaba al mando del contraalmirante Isaac Francisco Rojas. "Rojas no había tenido oportunidad de conocer a Lonardi. Se conocieron el 23 de setiembre, en Aeroparque" (Ruiz Moreno, 1994).

La que luego se denominaría *Revolución Libertadora* "dió comienzo en la Guarnición Aérea de Córdoba... Los rebeldes combatían desde la Escuela de Artillería, los leales desde la de Infantería (una está ubicada *enfrente* de la otra, y ambas a unos 10 kilómetros de la ciudad de Córdoba). En esta última la insurrección estaba al mando del general Dalmiro Videla Balaguer (118).

"El domingo 18 un movimiento de 'pinzas' encarnado en los generales Miguel Angel Iñíguez, Alberto Morello y Aquiles Lorenzo Moschini, ahogarían la resistencia que pudieran oponerles Lonardi y Videla Balaguer... En la tarde de ese día la revolución estaba a punto de sucumbir... Entonces Lonardi le trasmitió el siguiente radiograma a Rojas: 'Córdoba pide acción efectiva urgente sobre Buenos Aires'" (Ruiz Moreno, 1994).

¿De qué lado estaba la Flota de Mar? Esta gran incógnita se clarificó a media mañana del 18, cuando "Rojas pasó del patrullero *Murature* al crucero *17 de octubre*, uniendo bajo su mando las Flota de Ríos y la de Mar... Esta circunstancia cambió las cosas... El autodenominado Comandante en Jefe de la Marina de Guerra en Operaciones decidió hacer sentir su poderío, bloqueando o bombardeando objetivos costeros... A las 7 de la mañana del lunes 19 el crucero *9 de julio* destruyó los tanques de combustibles de Mar del Plata,... en tanto que el crucero *17 de octubre* se dirigió a la destilería ubicada en el Dock Sud" (Ruiz Moreno, 1994 y 1998), "una obra de extraordinario valor para la economía nacional y que yo la consideraba como a un hijo mío" (Perón, 1957).

---

(117) Como parte de esta iniciativa y por primera vez luego de muchos años, "por la cadena de radiodifusión hablaron ARTURO FRONDIZI (presidente de la Unión Cívica Radical) el 27 de julio de 1955, VICENTE SOLANO LIMA (Partido Demócrata) el 9 de agosto, y LUCIANO MOLINAS (Partido Demócrata Progresista) el 22 de agosto" (PÉREZ AMUCHÁSTEGUI y ZIGÓN, en PISARELLO y MENOTTI, 1983). "El de FRONDIZI fue el discurso de un estadista, que causó gran impacto en un país sofocado por la inferioridad de los gobernantes y la pobreza ideológica de los opositores" (BABINI, 1984).

(118) A quien piensa que los momentos de mayor tensión están exentos de la "sal de la vida", le conviene conocer la siguiente anécdota, representativa, seguramente, de miles de anécdotas similares. "VIDELA BALAGUER le dijo a RAÚL F. LUCHINI, gobernador de Córdoba: 'Señor gobernador: las fuerzas de la revolución están triunfantes. Le pido la rendición a usted y a todo su Gobierno; de lo contrario, lo tomaremos por la fuerza', recibiendo la siguiente contestación: 'Petiso de mierda: si te agarro antes yo, te voy a fusilar'" (RUIZ MORENO, 1994).

"A las 9,30 del 19 Rojas le envió un ultimátum a Perón, amenazando volar la destilería. [10 minutos antes de que se cumpliera el plazo, es decir] a las 12,52 se difundió el siguiente comunicado: 'El general Lucero, comandante en jefe de las Fuerzas de Represión, en nombre del Presidente de la Nación y Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, ante el ultimátum de bombardeo de la ciudad de Buenos Aires y de la destilería de petróleo de la de Eva Perón [como se llamaba a la ciudad de La Plata en ese entonces], y para evitar mayor derramamiento de sangre, invita a los comandantes revolucionarios actuantes, a concurrir a la sede del Comando en el ministerio de Ejército, a iniciar de inmediato tratativas tendientes a solucionar el conflicto'... El encuentro tuvo lugar, pero en el crucero *17 de octubre*, a las 2 de la mañana del martes 20. Luego de varias horas se convino que el general Lonardi asumiera el gobierno provisional, el jueves 22 a las 12 horas [lo hizo el viernes 23]" (Ruiz Moreno, 1994).

¿Y Perón, a todo ésto? "El viernes 16, a las 10,30 horas, se retiró del ministerio de Ejército. De ahí en adelante pocas personas lo verían, y para extrañeza de partidarios y opositores, no usó de la radio o televisión para convocar al pueblo a sostener la causa que encabezaba" (Ruiz Moreno, 1994).

El domingo 18 Perón le envió a Lucero, en su carácter de Jefe de las Fuerzas de Represión, una carta cuya porción clave dice textualmente: "Si mi espíritu de luchador me impulsa a la pelea, mi patriotismo y mi honradez ciudadana me inclinan a todo renunciamiento personal en holocausto a la Patria y al Pueblo. Ante la amenaza de bombardeos a los bienes inestimables de la Nación y sus poblaciones inocentes, creo que nadie puede dejar de deponer otros intereses o pasiones. Creo firmemente que ésta debe ser mi conducta y no trépido en seguir ese camino" (Perón, 1957, reproduce el texto completo de la misiva).

Para los generales que representaron al gobierno en el crucero *17 de octubre*, ésto significaba la renuncia de Perón. No para éste, ya que "en la noche del lunes 19, a militares leales les dijo: 'ustedes están equivocados. Vuestra interpretación sólo puede haber sido el fruto del nerviosismo o de la preocupación: esta carta no ponía en tela de juicio mi calidad de presidente. Si mi voluntad hubiera sido la de abandonar el poder, no me hubiera dirigido a la Junta Militar sino al Parlamento" (Ruiz Moreno, 1994). Y más tarde, en el exilio, insistiría: "la junta de generales que formó Lucero interpretó mi nota como una renuncia, cuando para mí era un ofrecimiento que podían tener en cuenta para negociar con los rebeldes" (Perón, 1957).

El hecho es que los generales leales no estuvieron en condiciones psíquicas o efectivas —o, quizás, no quisieron— distinguir entre *renuncia* y *renunciamiento*. Por eso mientras rebeldes y leales conferenciaban a bordo del *17 de octubre*, radios uruguayas anunciaban que Perón se había refugiado en la cañonera *Paraguay*. "Perón habría pretendido dirigirse al Aeroparque Jorge Newbery, pero las inundaciones provocadas por las fuertes lluvias impidieron los accesos, y entonces fue a tomar asilo político a la embajada de la hermana República del Paraguay" (Pinedo, 1992). 5 días más tarde, con salvo-

conducto, abandonó el país por avión, rumbo a Paraguay (119). En sus palabras, la *sinarquía internacional* había triunfado.

...

En el contexto político que se acaba de describir, se idearon e implementaron las medidas económicas que serán analizadas en la próxima sección.

3. Autoridades económicas

"Por su preparación profesional y técnica, Perón no tenía el dominio mental que dá el saber especializado en las cuestiones sociales y económicas, pero sí conocimientos de carácter general... Tuvo el tino de dejar hacer" (Fayt, 1967). "No había un programa de gobierno definido, sino lineamientos generales... Perón dió carta blanca a sus ministros... Aceptaba sus informes técnicos sin detenerse en los detalles" (secretario de Agricultura Juan Carlos Picazo Elordy, en Gambini, 1983).

Durante los *3.395* días que duró su gestión, Perón fue acompañado por *2* ministros de Hacienda y *4* presidentes del Banco Central.

Ramón Antonio Cereijo fue ministro de Hacienda durante los *2.192* días que separan el 4 de junio de 1946 y el 3 de junio de 1952 (120), y Pedro José Bonanni durante los *1.203* días que van desde el 4 de junio de 1952 hasta el 19 de setiembre de 1955 (121).

Por su parte, Miguel A. Miranda presidió el BCRA durante los *479* días que separan el 25 de marzo de 1946 y el 16 de julio de 1947; Domingo Orlando Maroglio durante los *552* días que van desde el 17 de junio de 1947 hasta el 18 de enero de 1949; Alfredo Gómez Morales durante los *1.232* días que van desde el 19 de enero de 1949 hasta el 3 de junio de 1952; y Miguel Revestido durante los *1.207* días que van desde el 4 de junio de 1952 hasta el 23 de setiembre de 1955 (los 2 últimos se desempeñaron, además, como titulares del ministerio de *Finanzas*) (122).

---

(119) También se refugiaron en la embajada de Paraguay los hermanos JUAN CARLOS EMILIO CARDOZO y LUIS AMADEO CARDOZO, famosos torturadores (GAMBINI, 2003a). El decreto 867, del 19 de noviembre de 1963 (sic), les extendió el correspondiente salvoconducto para que abandonaran el país.

(120) Por lo cual comparte el récord de permanencia en el cargo, con DOMINGO E. SALABERRY, ministro de Hacienda de YRIGOYEN entre 1922 y 1928.

(121) CEREIJO, doctor en ciencias económicas, nació en Buenos Aires, el 3 de octubre de 1913, de manera que tenía *32* años al acceder al cargo; BONNANNI, abogado y contador público nacional, nació en Concordia, provincia de Entre Ríos, el 27 de febrero de 1906 (*46* años al acceder al cargo).

(122) MIRANDA, industrial, nació el 29 de noviembre de 1891, de manera que tenía *54* años al acceder al cargo; GÓMEZ MORALES, doctor en ciencias económicas, nació en Buenos Aires, en enero de 1909 (*40* años al acceder al cargo). Su visión de su gestión aparece en GÓMEZ MORALES (1990); y REVESTIDO, doctor en ciencias económicas, nació el 10 de agosto de 1918 (*33* años).

El poder decisorio real estuvo en manos de 2 de los funcionarios mencionados: Miranda, hasta enero de 1949, y Gómez Morales, desde entonces.

"Después del presidente y su esposa, ningún miembro del gobierno atraería tanta atención, en el país y en el exterior, como Miranda... Casi el único empresario que apoyó a Perón durante la crisis política de 1945... Como presidente del BCRA, y por lo tanto también del Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI), Miranda surgió en 1946 como la más poderosa figura económica del gobierno, eclipsando tanto al ministro de Hacienda como al secretario de Industria y Comercio... Perón necesitaba un hombre de negocios con gran experiencia que dirigiera la economía, pero alejado como estaba del mundo de los negocios, no le era fácil encontrar un hombre que combinara el talento de Miranda con una indudable lealtad política" (Potash, 1981) (123).

"Capataz de Bunge y Born" (Castiñeiras De Dios) y más tarde empresario en el rubro alimenticio (124), Miranda "fue el auténtico 'zar' de la economía argentina entre 1946 y 1949" (Luna, 1992). "El primer día que hablé con él casi terminamos a los sillazos: los 2 éramos calientes. Me dí cuenta en el acto, sin embargo, de que ese hombre valía mucho" (Perón, en Martínez, 1996). "Miranda nos consigue la *guita*, pega una patada y sale guita, y con la guita nosotros hacemos justicia social y obras. Es más rápido [que la reforma agraria]: la gente quiere comer ahora, no puede esperar 20 años" (Eva Perón, en Gambini, 1983). "Fue el mejor ministro de Economía o Hacienda que haya tenido este país en muchos años. El, don Alberto A. Dodero y el viejo Di Tella formaban un trío de fierro, difícil de empardar. ¡Qué diría don Torcuato si contemplase el destino de sus empresas en manos de la generación siguiente!" (Jorge Antonio, en Granados, 1988). "Yo renuncié a la presidencia del Banco de la Provincia de Buenos Aires por el abandono de la línea señalada por Miranda, que para mí representó la revolución en el orden económico, cuando se sustituyó su pensamiento con la minúscula mentalidad de Cereijo" (Jauretche, en López Alonso, 1982).

---

(123) En 1973 PERÓN [formalmente, CÁMPORA] volvería a designar a otro empresario al frente de su primer equipo económico. Ya fallecido PERÓN, JOSÉ BER GELBARD sería reemplazado por... GÓMEZ MORALES; y en 1989 CARLOS SAÚL MENEM también designaría a ejecutivos de grupo Bunge y Born como titulares del equipo económico.

Para respaldar a PERÓN en el plano de las entidades empresarias, antagonizando con las existentes, "en Catamarca, en mayo de 1950, GELBARD plantó la semilla de la *Confederación General Económica* (CGE), y la terminó de organizar 3 años después" (LUNA, 1992). A partir de 1953 "fue invitado a las reuniones de Gabinete" (POTASH, 1981). El decreto 1516, del 28 de enero de 1953, creó la *Comisión Económica Consultiva*, presidida por el Presidente de la Nación, e integrada por 12 miembros, 4 por la CGT, 4 por la CGE, y 4 funcionarios técnicos (el decreto 8277, del 11 de mayo, reglamentó el funcionamiento de la Comisión).

(124) "En materia de zinc Argentina era muy vulnerable, no sólo por las necesidades de su industria, sino por una coincidencia muy bien explotada por los ingleses: la fortuna del mediador argentino más importante, MIRANDA, se basaba en la producción y envasado de frutas, para lo cual personalmente necesitaba la chapa de zinc. Cuando se ponía excesivamente intransigente, se lo amenazaba con un embargo de zinc" (ESCUDÉ, 1980).

"Miranda dió al gobierno una marcada sensación de improvisación, de tener poca conciencia de las limitaciones económicas" (125) (Di Tella, 1982); "hombre maduro, de una impetuosidad sin límites, que arrollaba mientras exponía sus ideas" (Gambini, 1983); "'ésta es una guerra de nervios, pero tendrán que comprarnos. Se especula mucho sobre la gran cosecha [en Europa], pero se olvidan de que el dólar no tiene el poder de regular el tiempo; puede sobrevenir una mala cosecha. Si son miopes en Norteamericana o en el Mundo, y no quieren dar a Argentina lo necesario para producir y pagarle lo que produce, el día que se pierda la cosecha el Mundo caerá en manos de Rusia. Entonces, que carguen las consecuencias', afirmó Miranda en una reunión que Perón mantuvo con empresarios. 'Los zonzos ya se acabaron en estos tiempos; y yo, afortunadamente, lo tengo a don Miguel Miranda, que en ese sentido no es de los que aflojan fácilmente', dijo Perón en dicha reunión" (Perón, 1948); "un gran intuitivo que obraba con desorden. Tenía visión de conjunto y sabía lo que quería, pero le encantaba improvisar... Su política, globalmente, no era mala, pero fallaba en su ejecución... Había almacenado 2 cosechas integras de maíz y lino (126), retaceando su venta en busca de buenos precios. Y los precios no sólo bajaron sino que los compradores se hacían los desinteresados para provocar un derrumbe total... Se jugó y perdió, y por supuesto cargó con las culpas del que se equivoca. Si acertaba era un genio, pero erró... Yo no sería capaz de retener 2 cosechas para hacer un negocio. Yo corro riesgos con lo mío, no con lo ajeno" (Gómez Morales, en Gambini, 1983).

"A Miranda se le aceptó la renuncia en enero de 1949... (127). Después de su defenestración se instaló prudentemente en Montevideo" (Luna, 1992),

---

(125) La siguiente anécdota ilustra el punto. "Para comprar maquinaria industrial y los ferrocarriles, llamé a una reunión privada a los técnicos en economía más calificados. Me perdí 10 horas explicándoles mis planes. 3 días después me dijeron que no se podían efectuar las compras, porque no había plata. 'Pero si yo tuviera el dinero no los habría llamado a ustedes', les contesté. Le comenté el episodio a MIRANDA, quien me respondió: 'con plata compran los tontos'. Este es mi hombre, pensé para mí" (PERÓN, 1957).

"Una vez, hablando con PERÓN, sugerí rectificar algunas de las medidas adoptadas por MIRANDA en las primeras etapas del gobierno. PERÓN pensó que implícitamente estaba criticando las políticas de MIRANDA. 'Sí, sé que era chapucero en algunos aspectos, pero suponga que yo lo hubiera llamado a usted en 1946, y le hubiera pedido que nacionalizara el BCRA y los depósitos; ¿qué me hubiera dicho? 'Muy probablemente, que era imposible', respondí. 'Ve, todos me decían lo mismo, mientras que MIRANDA me dijo que sí, que se podía hacer'. Así es como hay que entender las primeras etapas del gobierno peronista" (GÓMEZ MORALES, 1990).

(126) ¿Dónde guardaron las cosechas? Esencialmente en "silos de campaña". El productor cobraba sobre la base de declaración de tenencia de grano, y mantenía el producto bajo su custodia. "Sólo Dios sabe si estaba, y en qué condiciones", acotó un banquero.

(127) PERÓN "ascendió" a MIRANDA, trasladándolo de la presidencia del BCRA a la titularidad del *Consejo Económico Nacional*, una dependencia creada a tal efecto, en la que permaneció hasta enero de 1949 (no confundir con el *Consejo Económico y Social*, creado por el decreto 2098, del 1 de julio de 1946, que funcionó como organismo consultivo de la Secretaría Técnica de la Presidencia de la Nación, integrado por representantes públicos, de los empleadores y de los trabajadores). Pero desde el punto de vista decisorio, el referido traslado le hizo perder influencia. "CEREIJO fue muy importante en el desplazamiento de MIRANDA y MAROGLIO, y su reemplazo por GÓMEZ MORALES" (IANNELLA).

"donde falleció el 21 de febrero de 1953" (López Alonso, 1982). El decreto 1143, del 19 de enero de 1949, creó la *secretaría de Economía* de la Nación, dependiente de la Presidencia de la Nación; y el decreto 1144, dictado en la misma fecha, creó la *secretaría de Finanzas* de la Nación, dependiente de la Presidencia de la Nación, disponiendo que el BCRA quedara a cargo del secretario de Finanzas. En ambos casos los decretos originados en dichas secretarías debían ser refrendados por el ministro de Hacienda. La conducción económica pasó a manos de Gómez Morales, primero desde la secretaría de Finanzas y la presidencia del BCRA, y a partir del segundo período presidencial desde el *ministerio de Asuntos Económicos*, creado por la ley 14.121, del 2 de junio de 1952, cuyo despacho distaba a 20 metros del de Perón.

Para Perón el reemplazo de Miranda por Gómez Morales sólo representó una adecuación a las circunstancias: "con Miranda organizamos el equipo de asalto: ustedes tienen que realizar la operación de aferramiento" (Luna, 1992).

"Para comprender la diferencia entre la política seguida por Miranda y la mía hay que colocarse en ese momento histórico... Mi política no fue una negación o una reacción, como a veces se me acusó, sino que buscó adaptar las medidas a las nuevas condiciones, con prudencia, moderación, equilibrio. El hombre de Estado es distinto que el hombre de empresa. Con Miranda diferíamos en el ritmo" (Gómez Morales, en Vercesi, 1995) (128).

4. La economía en 1946, según las nuevas autoridades

"En 1946 se inició un período totalmente distinto en nuestra historia económica argentina, en sus finalidades y en los medios empleados, de los que le precedieron y siguieron" (Cafiero, 1961). El abrupto cambio se explica por

---

El decreto 20.447, del 15 de julio de 1947, creó el Consejo Económico Nacional, integrado exclusivamente por funcionarios públicos; el decreto 28.274, del 16 de setiembre de 1948, dispuso que los ministerios, secretarías de Estado y entidades descentralizadas, debían comunicarle al Consejo, todas y cada una de las compras concertadas en el exterior; y que las importaciones no podrían realizarse sin el previo pronunciamiento del Consejo; y el decreto 18.814, del 6 de agosto de 1949, creó la Comisión Nacional de Cooperación Económica, como organismo consultivo del Consejo Económico Nacional.

El decreto 18.857, del 8 de agosto de 1949, dispuso que los distintos ministerios debían enviar al de Hacienda, juntamente con los antecedentes explicativos que correspondieran, los anteproyectos de mensaje y ley por los cuales se proponían las medidas. ¿No es genial?

(128) GÓMEZ MORALES tiene que haber frenado "fantasías", mientras que MIRANDA las impulsaba. "En 1953 a PERÓN se le había ocurrido nada menos que iniciar el esquema bolivariano de unificar políticamente el continente, bajo su liderazgo. El comienzo de la acción se haría en Chile, cuyo nuevo presidente, el general CARLOS IBÁÑEZ DEL CAMPO, había acordado celebrar un tratado de unión económica con Argentina... Le dije al canciller REMORINO que lo que deseaba PERÓN era imposible de realizar, dadas las grandes diferencias de precios relativos entre los países... REMORINO me despachó cómodamente, diciéndome que con relación a estos problemas me pusiera en contacto con GÓMEZ MORALES... 'Estoy de acuerdo con usted, BUNGE, es un disparate. Pero algo hay que hacer porque el presidente se ha emperrado con ese tratado. No tengo más que pedirle que busque la manera de proyectar un documento que no nos comprometa demasiado', me dijo por teléfono, agregando que 'estoy seguro de que usted sabrá manejar el asunto como corresponde, es decir, llevarlo a un futuro incierto'" (BUNGE, 2000).

el impacto que en el Mundo y en Argentina tuvieron la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial, tanto en el plano de las *ideas* como en el de los *hechos* y las *expectativas* sobre lo que ocurriría al finalizar el conflicto.

...

"Los años transcurridos entre el Plan Pinedo [1940] y el triunfo del peronismo [1943-1946] fueron de intensa discusión sobre las estrategias económicas más convenientes para el país. 'El porvenir de la industria argentina va a constituir, en breve, el punto central de las controversias acerca del destino de toda la economía argentina', afirmó Torcuato Di Tella en 1944" (Llach, 1984).

"La política [económica de Perón] fue estatizante y nacionalista. Y en ese particular momento del país y del Mundo, parecía impensable practicar otra. El triunfo del laborismo inglés de 1945 y el recuerdo del 'New Deal' rooseveltiano (129) marcaban pautas ideológicas universales" (Luna, 1984). "Se vive un momento de economías nacionales dirigidas con propósitos nacionales; y la nota común de las medidas que las naciones van adoptando en defensa de sus propios intereses, consiste en el mayor grado de intervención del Estado" (BCRA, Memoria 1946).

Las decisiones también se basaron en la visión que en ese momento se tenía del presente y el futuro de la economía internacional, un punto ya analizado. "Las políticas anticomercio y antiinversiones no fueron motivadas solamente por las fricciones, frustraciones y humillaciones de la década de 1930, sino también por las expectativas del comercio mundial en 1945. No era fácil entonces conjeturar el futuro del comercio internacional" (Díaz Alejandro, 1970); "la promoción de la agricultura era la promoción de las exportaciones, e implicaba adaptar la política económica de manera que las hiciera posibles... Por el otro lado la industrialización era un escalón en el camino inverso, con alta protección del mercado interno y desincentivo a la producción agrícola por encima de las necesidades internas. No me sorprende que Argentina haya adoptado este último camino, cuando también Europa era pesimista sobre la eliminación de un fuerte déficit externo y el restablecimiento de la credibilidad, luego de la terminación del Plan Marshall en 1952. La opción que Argentina tuvo que ejercer no era fácil, y si se cometieron errores, ellos resultan comprensibles" (Cairncross, 1989).

Las ideas (¿las ideologías?) vigentes en esa época eran congruentes con las políticas aplicadas en otros países, y con las expectativas referidas al futuro funcionamiento del Mundo. "El keynesianismo daba el apoyo teórico-económico, con su gran prestigio, para las realizaciones no sólo del peronismo; porque antes comenzaron las Juntas de Granos y Carnes, etc., es decir, los controles, protecciones, en fin, el incremento en la intervención del Estado que es propio del keynesianismo... El prestigio generalizado de que gozaba el

(129) Política del "nuevo trato", encarada por FRANKLIN DELANO ROOSEVELT, presidente de Estados Unidos entre 1932 y 1945.

keynesianismo avaló, de algún modo, nuestra política. Si 10 años antes se la hubiera propuesto, hubiera parecido una locura. El *New Deal* fue la inspiración principal de nuestros proyectos y realizaciones económicas" (Gómez Morales, en Vercesi, 1995). En Argentina "el grupo de la *Revista de economía argentina* mantuvo una línea industrialista moderada, acentuada a la muerte de Alejandro Bunge [ocurrida el 24 de mayo de 1943], en que tomó una actitud fuertemente antiliberal, incorporando una gran preocupación social, bajo la influencia de las enseñanzas sociales de la Iglesia" (Di Tella, 1982).

La intervención estatal en la economía, así como la estatización de porciones significativas del aparato productivo, ocurrieron en muchos países en esa época, pero "la nueva tendencia intervencionista fue, como de costumbre, *llevada a cabo en forma mucho más extrema en nuestro país*" (Di Tella, 1982. El subrayado es mío). Este punto es muy importante. Como se mencionó en el capítulo anterior, en Argentina las propuestas estatizantes no nacieron en la época de Perón, ya que durante las décadas de 1920 y 1930 algunos oficiales del Ejército habían recomendado promover el desarrollo social, financiándolo con las ganancias de las empresas que, aún estatizadas, iban a continuar siendo operadas de manera eficiente. Pero la ineficiencia operativa que se verificó, no sólo no generó ganancias, sino que absorbió fondos públicos que hubieran tenido otros destinos.

...

Las ideas y las políticas aplicadas en otros países influyeron sobre las decisiones, pero también lo hicieron los *hechos*. Más precisamente, la transformación que durante la década de 1930 y la primera mitad de la de 1940 se produjo en la estructura económica y social, cuestión que se analiza con ayuda del cuadro Nº 1. Como consecuencia de lo cual, uno de los principales ejes de discusión se refirió a si el futuro crecimiento de la economía debería basarse en la normalización del sector externo o en el "mercadointernismo".

IMPORTACIONES Y PRODUCCIÓN LOCAL

Cuadro Nº 1

Período	Importaciones				Importaciones			PBI total	PBI industrial	Importaciones/ PBI total
	Total	Bienes de consumo	Bienes intermedios	Bienes de capital	Bienes de consumo	Bienes intermedios	Bienes de capital			
	(en pesos moneda nacional, a precios de 1950. Índices. 1929 = 100)				(% sobre el total)			(1929 = 100)		(%)
Promedio										
1921/25	66,4	73,8	69,1	49,9	40,8	41,8	17,3	73,0	69,0	21,7
1926/30	92,6	90,9	95,2	90,9	36,1	41,5	22,4	93,1	92,0	24,2
1931/34	49,6	54,7	59,5	23,9	40,7	48,4	10,9	90,8	92,4	13,1
1935/39	66,5	61,0	78,1	55,1	33,8	47,5	18,7	107,8	121,9	14,8
1940/45	32,0	26,7	47,7	12,9	31,3	60,6	8,1	125,8	149,1	6,2
1921	52,8	55,2	51,0	52,1	38,5	38,9	22,6	62,3	55,1	20,4
1922	53,6	61,2	58,3	33,3	42,0	43,8	14,2	67,3	61,2	19,1

Período	Importaciones Total	Importaciones Bienes de consumo	Importaciones Bienes intermedios	Importaciones Bienes de capital	Importaciones Bienes de consumo	Importaciones Bienes intermedios	Importaciones Bienes de capital	PBI total	PBI industrial	Importaciones/ PBI total
	(en pesos moneda nacional, a precios de 1950. Indices, 1929 = 100)				(% sobre el total)			(1929 = 100)		(%)
1923	70,0	83,5	71,4	45,7	43,9	41,1	15,0	74,7	71,5	22,5
1924	72,3	76,0	79,2	54,2	38,7	44,1	17,2	80,5	75,5	21,6
1925	83,5	93,1	85,9	63,9	41,0	41,4	17,6	80,2	81,9	25,1
1926	87,2	90,0	90,1	77,6	38,0	41,6	20,4	84,1	80,4	25,0
1927	93,8	85,2	96,6	102,8	33,4	41,5	25,1	90,0	85,4	26,5
1928	98,3	98,4	99,1	96,9	36,8	40,6	22,6	95,6	95,3	24,7
1929	100,0	100,0	100,0	100,0	36,8	40,3	22,9	100,0	100,0	24,1
1930	83,8	81,0	90,2	77,1	35,6	43,3	21,1	95,9	98,9	20,9
1931	54,4	58,0	62,2	34,8	39,2	46,1	14,7	89,2	87,8	14,6
1932	42,2	49,2	50,9	15,7	42,9	48,6	8,5	86,3	82,4	11,7
1933	49,6	58,4	59,5	18,1	43,3	48,3	8,3	90,3	93,4	13,2
1934	52,2	53,2	65,5	27,1	37,5	50,5	11,9	97,4	106,1	12,8
1935	60,5	60,3	70,6	42,9	36,7	47,0	16,3	101,7	109,0	14,3
1936	61,6	58,7	71,5	48,7	35,1	46,8	18,1	102,5	116,1	14,4
1937	78,6	69,7	91,9	69,7	32,6	47,1	20,3	109,9	123,3	17,2
1938	74,1	67,2	79,9	75,3	33,3	43,4	23,3	110,3	128,1	16,1
1939	57,8	48,9	76,5	39,1	31,2	53,3	15,5	114,5	133,2	12,1
1940	48,1	37,5	68,2	29,8	28,7	57,1	14,2	116,4	133,4	9,9
1941	39,3	28,1	60,9	19,4	26,3	62,4	11,3	122,4	138,7	7,7
1942	34,0	32,2	47,1	13,8	34,9	55,8	9,3	123,8	140,6	6,6
1943	23,0	19,8	36,1	5,1	31,7	63,2	5,1	123,0	147,0	4,5
1944	22,7	21,1	34,9	3,8	34,1	62,0	3,9	136,8	166,8	4,0
1945	24,9	21,6	39,1	5,2	31,9	63,3	4,8	132,4	167,9	4,5

Fuente: Elaborado en base a CEPAL, Díaz Alejandro (1970) y Vázquez Presedo (1971, 1976).

Durante el período 1931-34 el valor de las importaciones totales promedió la *mitad* del nivel máximo alcanzado en 1929, durante el período 1935-39 promedió los *dos tercios* del referido nivel, en tanto que entre 1940 y 1945 promedió *un tercio* del valor de 1929. Estas importantes disminuciones no fueron iguales para todo tipo de productos, resultando más significativas la caída de las importaciones de bienes de capital, que durante la Segunda Guerra Mundial llegaron a *13%* del nivel de 1929, y las de bienes de consumo, que durante el mismo período cayeron a la *cuarta parte* del nivel de 1929. Aún en bienes intermedios, la importación promedio del período 1940-45, fue inferior a la mitad de la de 1929 (130).

---

(130) Ejemplos a nivel de producto. Con respecto al promedio de 1937-39, las importaciones de 1944 de maderas se redujeron en *23%*, las de petróleo en *79%*, las de acero en barras en *89%*, y las de automóviles y caucho natural y sintético en *97%* (BCRA, Memoria 1946).

La caída de las importaciones durante la Segunda Guerra Mundial no se debió a una crisis de balanza de pagos derivada del déficit comercial, sino a la dificultad de abastecimiento. "Desde julio de 1941 se emitieron 'certificados de necesidad' para importar desde Estados Unidos, contrapartida de las cuotas de exportación de ese país hacia el resto del mundo" (BCRA, Memoria 1942), y "para descartar uno de los factores de perturbación monetaria, el ministerio de Hacienda resolvió establecer un control sobre el movimiento de capitales y evitar el *ingreso* de fondos flotantes del exterior... En 1943 el sector externo fue la única fuente de expansión de medios de pago, porque la Tesorería se financió con los fondos excedentes de los bancos" (BCRA, Memoria 1943).

Al mismo tiempo, el PBI total, que en 1939 fue *14,5% superior* al de 1929, en 1945 fue *32,4%* mayor que el de 1929. Como consecuencia de lo cual la relación importaciones/PBI, que en 1929 era de *24%*, cayó a algo más de la mitad durante la década de 1930, y a la *cuarta parte* durante la Segunda Guerra Mundial.

El crecimiento interno fue más intenso en el sector manufacturero, ya que en 1939 el PBI industrial total fue *33%* superior al de 1929, y al finalizar la Segunda Guerra Mundial fue *68%* mayor que el de 1929. Nuevamente, la variación no fue igual para todas las ramas industriales, ya que entre 1937 (primer año para el que existen datos desagregados) y 1945 el volumen físico de la producción de Textiles aumentó *94%*, el de papel y cartón *74%*, el de Alimentos y bebidas *23%*, y el de los Derivados del petróleo *10%*; manteniéndose constante el de Metales y disminuyendo *78%* el de Caucho.

La lectura oficial (¡*preperonista*!) de esta realidad enfatiza que "está ocurriendo una transformación de gran significado. Si el esfuerzo industrial satisface gran parte de nuestras necesidades, se debe al crecimiento orgánico de los medios productivos, que ha venido acentuándose a partir de la depresión mundial. Los establecimientos con que así podía contar el país al comenzar la [Segunda] Guerra [Mundial] funcionan ahora con plena capacidad, en turnos sucesivos de trabajo, y han ensanchado sus plantas en la medida que las circunstancias permitían. Han surgido también en gran número establecimientos pequeños y medianos. Hay iniciativa, espíritu de empresa y una manifestación de capacidad técnica en creciente y firme desarrollo. Aparte de los nuevos productos, la elaboración de los que ya se obtenían antes de la guerra ha aumentado en cantidad y en algunos casos ha mejorado también su calidad. Se han logrado importantes sustituciones y, en donde ha sido posible, la recuperación de materias se efectúa con diligencia... Si las importaciones vuelven a tomar su curso habitual y a tener la misma composición que antes, la industria primero y la economía del país enseguida, podrán verse arrastradas a una seria depresión que malogre el esfuerzo de los últimos años. No hay por qué seguir importando lo mismo que antes, si ahora se produce razonablemente aquí... El problema no consiste en reducir las importaciones, sino en cambiar su composición" (BCRA, Memoria *1942*). "En la mayoría de los renglones la producción se ha expandido para llenar, dentro de lo posible, los claros dejados por la importación... Para lograr esos resultados el equipo mecánico existente fue objeto de intensa utilización, y su desgaste no ha podido compensarse con la renovación de maquinarias que se opera en épocas normales" (BCRA, Memoria *1943*). "Las dificultades de combustibles han conseguido resolverse a base de la utilización de sustitutos costosos" (BCRA, Memoria *1944*).

"Había un pesimismo de fondo sobre las posibilidades de alcanzar el progreso social en una economía abierta... Por estas razones el *mercadointernismo* fue visto entonces como el único camino apto para mantener el alto nivel de ocupación urbana ya logrado, y para aumentar los salarios reales. El nivel de empleo se convirtió en una obsesión ante la inminencia de la terminación de la Segunda Guerra Mundial... El problema fundamental, aquel que

en última instancia llevó al peronismo a optar por el mercado interno, fue la dificultad que existió hasta 1946 para aumentar los salarios reales. Pese a la vasta legislación social aprobada entre 1943 y 1946, los salarios reales en 1946 eran sólo *6,2%* mayores que en 1939... ¿Qué impidió aumentarlos significativamente? La dramática recuperación de los precios de los productos agrícolas... Si la preocupación por el nivel de empleo llevó al peronismo a proteger las industrias sustitutivas de importaciones, el objetivo de aumentar los salarios reales lo condujo a desalentar y a controlar las exportaciones... Hasta 1945 ó 1946, ni en las ideas ni en los hechos, el énfasis en el mercado interno se confundía con la autarquía o con un cierre profundo de la economía. Los años que transcurrieron entre 1946 y 1949, en cambio, fueron decisivos" (Llach, 1984).

"Ya en 1942 la creciente intervención [estatal] había producido fuertes reacciones negativas por parte de las asociaciones empresariales tradicionales... Desde el punto de vista del total de empresas instaladas en el país, en la Unión Industrial Argentina (UIA) había sobrerrepresentación de las industrias propiedad de extranjeros. Por otra parte la conducción de la institución estaba en manos de las industrias más establecidas, las que menos necesitaban de la activa protección del Estado, y las que resultarían menos beneficiadas —relativamente perjudicadas— por las políticas redistributivas. La integración de las autoridades de la UIA no reflejó la descentralización industrial que se operó entre 1935 y 1946 (131)... Con un dejo revisionista, la UIA expresaría que 'la industria debe ser exportadora'. No obstante, conviene aclarar que la clave [de la fricción entre el gobierno y la UIA] no estaba tanto en las restricciones directas a las exportaciones, cuanto en la política social (132)... La división de los industriales se expresó a partir de la diferencia en los puntos de vista de 2 fracciones respecto de la conveniencia o inconveniencia de *adecuarse* a la política propuesta desde el Estado, más que a partir de un programa o una estrategia alternativa claramente expuesta" (Llach, 1984).

* * *

A partir de 1946 no solamente se comenzó a ver con ojos distintos el funcionamiento económico presente y futuro, sino que también se "releyó" nuestro pasado de manera diferente a como se lo describió en el capítulo anterior de esta obra.

"Marchábamos a los tumbos, éramos un país subordinado económicamente a los grandes objetivos foráneos. Por eso alguien pudo decir desde

---

(131) "La expansión de la industria se cumplió en la década de 1930 bajo la dirección de la élite conservadora; una industrialización caracterizada por la escasa intervención directa del Estado y por la progresiva interpenetración de los grupos agroexportadores y los sectores industriales emergentes" (TORRE, 1989).

(132) "PERÓN ocupó un término medio entre sus camaradas de armas más autarquizantes y las del pinedismo... Pero en algún momento entre 1945 y 1946, sus ideas, así como las de una 'industrialización razonable', comenzaron a modificarse,.. porque la prioridad estaba en la política social" (LLACH, 1984).

Inglaterra que éramos su mejor colonia. Debíamos adaptar nuestra economía al designio de grandes potencias y no debe extrañar que de una u otra manera desde allí se nos encauzara y orientara sobre lo que debíamos hacer" (Gómez Morales, 1951). "No tenía sentido alguno constreñir el desarrollo y la independencia económica del país por el *prurito ortodoxo* de conservar ingentes reservas monetarias" (BCRA, Memoria 1950. El subrayado es mío).

Esta relectura de nuestro pasado, a su vez, motivó a Federido Pinedo a poner por escrito su versión de lo que había sucedido en Argentina, utilizando un estilo no exento de sarcasmo. "Estábamos habitualmente entre los 6 primeros puestos en el mundo como tenedores de oro, ¡—hasta que empezó nuestra liberación!", agregando en 1952 que "ni estamos en el Paraíso ni estábamos en el Infierno" (Pinedo, 1968).

...

Bajo la dirección de Perón, y la secretaría general en manos de José Figuerola, el decreto 23.847, del 25 de agosto de 1944, creó el *Consejo Nacional de Posguerra* (CNP). "Los estudios de carácter económico encarados por el CNP estuvieron fuertemente influidos por el temor a la deflación y a la desocupación que sobrevendrían al término de la Segunda Guerra Mundial" (Cafiero, 1961) (133).

Bajo la forma de preguntas y respuestas, en 1945 el CNP produjo un documento ilustrativo de lo que se pretendía, y de cómo lograrlo. "¿Qué entendemos por ordenamiento económico-social? El conjunto de orientaciones encaminadas a procurar un equilibrio recto y estable entre los recursos y fuerzas económicas de la Nación, por una parte, y su población activa, por la otra. Este equilibrio no ha de dejarse librado a determinaciones aisladas, ineficaces en cuanto son dispares y contradictorias, sino que ha de plantearse con inteligencia y previsión, especialmente para el difícil período de postguerra... Problemas urgentes: dar ocupación a la totalidad de la mano de obra disponible; crear, promover y estabilizar un sistema completo de seguro social; mantener la libertad de la economía; y delimitar con precisión y prudencia el campo de acción del Estado en el terreno económico-social... Todo el proceso de la economía nacional requiere un plan estable y sistemático, el ajuste a un orden predeterminado como única forma de proporcionar regularmente beneficios positivos a la población, dentro de un próspero desarrollo de todas las fuerzas económicas" (Consejo Nacional de Posguerra, 1945).

La percepción de los autores del documento es que la economía de un país se "maneja", es decir, que depende de manera crucial del activismo esta-

(133) "Era evidente [sic] que la terminación de las hostilidades no significaría de modo alguno restablecer las condiciones que existían al iniciarse el conflicto. Enormes ejércitos de ocupación se mantendrían por bastante tiempo en distintos países" (GÓMEZ MORALES, 1986).

tal. El propio Figuerola "encabezó un grupo de *22* personas, que elaboraron el *Primer Plan Quinquenal* (PQ1)" (Gambini, 1983). "Referido al período 1947-1951 (134), el PQ1 fue enviado al Congreso en octubre de 1946" (Vercesi, 1995), "sirviendo de fundamento para 27 proyectos de leyes enviados al Parlamento" (Gambini, 1983).

"El centro de gravedad de la política económica implícita en el PQ1 estuvo constituido por la decisión de consolidar y expandir el proceso de industrialización que se había iniciado en el país, como consecuencia de estímulos externos y ocasionales, fundamentalmente las consecuencias económicas de todo tipo que aparejó la Segunda Guerra Mundial" (Cafiero, 1961). El PQ1 "dramatizó el espíritu del gobierno, de industrializar el país a marchas forzadas" (Di Tella y Zymelman, 1967).

¿Qué relación existió entre los planes quinquenales, la toma de decisiones concretas públicas y privadas, y los resultados obtenidos? De esto se ocupa el resto de este capítulo de la obra, aunque difícilmente se pueda llegar a una conclusión tan nítida como la siguiente: "los planes quinquenales se han cumplido con matemática exactitud" (Perón, 1957).

5. Medidas adoptadas

Las secciones dedicadas durante el período en consideración al escenario internacional y al contexto político, son comunes a este capítulo y al próximo. Porque la división entre "Perón I" y "Perón II" se origina en la política económica interna (135).

Esta sección se ocupa de las medidas adoptadas entre mediados de 1943 y febrero de 1952, y en el capítulo siguiente se describirán y analizarán el resto de las disposiciones adoptadas, para convertir a Argentina en una *Nación socialmente justa, económicamente libre y políticamente soberana.*

Más allá de la clara interacción que existe entre los diferentes conjuntos de medidas, el orden de presentación intenta reflejar la importancia relativa que cada uno de dichos conjuntos de disposiciones tuvo dentro de la política económica global.

---

(134) Hubo un Segundo Plan Quinquenal, referido al período 1953-1957, que será analizado en el próximo capítulo de esta obra.

(135) En *1951* GÓMEZ MORALES, al tiempo que definió la política económica peronista como "la acción estatal sobre los factores e intereses que juegan en el orden económico del país, en equilibrada relación con las circunstancias internacionales, tendientes a promover el acrecentamiento de la riqueza nacional a los fines de su justa distribución", distinguió "2 etapas fundamentales en dicha política: la expansión industrial y la recuperación del manejo de los resortes vitales de nuestra economía, y la estabilización económica y el crecimiento ordenado de las diversas actividades productoras del país".

5.1. *Legislación y jurisprudencia laborales*

El 27 de octubre de 1943 Perón reemplazó a José Figuerola al frente del *departamento nacional del Trabajo* (DNT) (136). Lejos de retirarse, este último "fue uno de los principales inspiradores de la política social del peronismo" (Gaudio y Pilone, 1984) (137). También colaboró el teniente coronel Domingo Mercante, "hijo de un miembro de *La Fraternidad*" (Potash, 1971).

Exactamente un mes después de haber asumido, y siempre bajo la dirección de Perón, el DNT se transformó en la *secretaría de Trabajo y Previsión* (sTyP). "Fue en la sTyP donde Perón desarrolló ese tipo de oratoria en la que llegó a ser insuperable" (Luna, 1971). "Desde comienzos de 1948 la sTyP institucionalizó sus funciones, y elevó el nivel de capacitación de su personal. Además Eva Perón pasó a integrar sus cuadros" (Doyon, 1977).

"Las medidas de Perón para mejorar las condiciones de la clase trabajadora concordaban con la actitud paternalista hacia los pobres, que caracterizaba a muchos oficiales del Ejército,... [más allá de que, en el plano personal] su nombramiento al frente del DNT acentuó la rivalidad entre Perón y el coronel Enrique P. González, uno de los jefes del golpe del 4 de junio de 1943" (Potash, 1971). "Era imprescindible equilibrar las fuerzas del trabajo con las del capital, y las del arrendatario con las del propietario" (Gómez Morales, 1951).

Tal como se vió en el capítulo anterior, la legislación laboral no comenzó en Argentina con la llegada de Perón al poder. Así, desde 1905 el trabajador no tenía que trabajar los domingos (y desde 1932, tampoco los sábados a la tarde); desde 1914 no le podían embargar la remuneración; desde 1915 le compensaban los accidentes sufridos en ocasión del trabajo; desde 1923 le pagaban el salario en efectivo; desde 1924 las mujeres y los menores tenían limitaciones especiales de horario; desde 1929 los hombres también vieron limitada la jornada laboral; desde 1934 las embarazadas gozaron de una licencia extraordinaria; desde 1935 todo asalariado tenía un asiento con respaldo; y desde comienzos del siglo XX comenzaron a crearse cajas jubilatorias específicas.

La legislación laboral no habrá comenzado con Perón, pero éste adicionó porciones significativas a las que existían. Para comprender mejor la acción desarrollada en este plano durante el período en consideración, a continuación las medidas adoptadas se agrupan por una parte las referidas a la legislación general, luego las que tienen destinatarios específicos (sector, actividad económica o empresa) y por último la jurisprudencia.

---

(136) Creado en 1907, y con funciones concretas desde 1912, a raíz del dictado de la ley 8999, el DNT "salió de su anonimato en 1936" (TORRE, 1990). "La institucionalización producida hacia 1943-46 constituyó en gran parte el producto de una progresiva sedimentación, realizada a través de la propia experiencia del DNT desde aproximadamente 1935" (GAUDIO y PILONE, 1984).

(137) "De la gravitación de FIGUEROLA deriva mucho del carácter corporativista que tiene el peronismo" (FAYT, 1967).

a. Legislación general. El decreto 4865, del 25 de febrero de 1947, legisló los *derechos del trabajador*, clasificándolos en derecho a trabajar, a una retribución justa, a la capacitación, a condiciones dignas de trabajo, a la preservación de la salud, al bienestar, a la seguridad social, a la protección de su familia, al mejoramiento económico y a la defensa de los intereses profesionales; y el decreto 32.138, del 15 de octubre de 1948, legisló los *derechos de la ancianidad*, clasificándolos en derecho a la asistencia, a la vivienda, a la alimentación, al vestido, al cuidado de la salud física, al cuidado de la salud moral, al esparcimiento, al trabajo, a la tranquilidad y al respeto.

En material *salarial* el decreto 6754, del 26 de agosto de 1943, declaró la *inembargabilidad* de los salarios, jubilaciones y pensiones, de los empleados públicos, salvo hasta *20%* de la remuneración, por compra de mercaderías o préstamos en dinero; el decreto 8923, del 17 de setiembre, creó la *Cámara Informativa de Salarios*, para dictaminar sobre la implantación del *salario móvil*, de acuerdo a las fluctuaciones del costo de la vida; el decreto 16.674, del 16 de diciembre, dispuso que los empleados de la administración nacional cobrarían los salarios correspondientes a los días declarados *feriados*; el decreto 16.312, del 30 de junio de 1944, dispuso que la prohibición a la que se refiere el art. 4º de la ley 11.278, de 1923 ("en ningún caso podrá deducirse, retenerse o compensarse suma alguna que rebaje el monto de los salarios o sueldos, ni demorar su pago"), no se haría efectiva para el pago de cuotas o primas de seguros de vida colectivos, depósitos en caja de ahorros, cuotas periódicas para sociedades cooperativas o mutualistas, o reintegro del precio de compra de mercaderías adquiridas en el establecimiento de propiedad del empleador; el decreto 17.999, del 10 de julio, dispuso que los empleados de la administración nacional cobrarían los salarios correspondientes a los días en que se dispusiera *asueto*; la resolución (vice) 44, del 10 de setiembre de 1945, facultó provisoriamente a la secretaría general del Consejo Nacional de Posguerra, a autorizar convenios sobre salarios; el decreto 33.302, del 20 de diciembre, creó el *Instituto Nacional de las Remuneraciones* para implantar el *salario vital mínimo*, los *salarios básicos* y el *sueldo anual complementario*, entendiendo por salario vital mínimo "la remuneración que permita asegurar en cada zona, al empleado y obrero y a su familia, alimentación adecuada, vivienda higiénica, vestuario, educación de los hijos, asistencia sanitaria, transporte o movilidad, previsión, vacaciones y recreaciones". Además dispuso aumentos salariales de emergencia (en proporción inversa al nivel salarial anterior al aumento), y que toda suspensión laboral que excediera *30* días y no fuera aceptada por el asalariado, implicaría que éste se podría considerar despedido; y el decreto 1952, del 28 de junio de 1946, dispuso que las firmas *clausuradas* por violación a la ley 12.591, de 1939 (controles de precios), debían abonar los sueldos y salarios correspondientes al plazo de la sanción.

El decreto 33.302, del 20 de diciembre de 1945, dispuso que todos los empleadores abonaran, desde el 31 de diciembre de 1945 inclusive, cada fin de año, en concepto de *sueldo anual complementario* ("aguinaldo", en lenguaje popular), la doceava parte del total de sueldos y salarios abonados durante el año; la ley 12.915, del 20 de diciembre de 1946, instituyó el aguinal-

do para los servidores del Estado (el decreto 37.569, del 29 de noviembre de 1947, reglamentó la ley 12.915); la ley 12.919, del 21 de diciembre de 1946, incluyó a los asalariados ferroviarios, y al servicio doméstico, entre los beneficiarios del aguinaldo; y el decreto 8312, del 22 de marzo de 1948, dispuso que cobraran aguinaldo los corredores de seguros, reaseguros, capitalización y ahorro.

El decreto 1740, del 24 de enero de 1945, dispuso que toda persona que trabajara por cuenta ajena en relación de dependencia, gozaría de un período mínimo y continuado de *descanso anual remunerado* ("vacaciones", en lenguaje popular) de *10* días, cuando su antigüedad en el servicio no excediera *5* años, y de *15* cuando fuera mayor, a ser concedido entre el 1 de octubre y el 30 de abril de año subsiguiente; el decreto 28.055, del 7 de noviembre, dispuso que el personal de la Corporación de Transportes tendría derecho a una licencia ordinaria con goce de sueldo de *10* días, cuando la antigüedad fuera menor a 5 años, de *15* días con antigüedad entre 5 y 10 años, de *20* días con antigüedad entre 10 y 20 años, y de *30* días con antigüedad superior a 20 años (el decreto 5027, del 27 de julio de 1946, reglamentó el decreto 28.055/45); el decreto 23.854, del 28 de diciembre de 1946, dictó las normas referidas a las vacaciones de los tomadores de trabajo a domicilio; y el decreto 26.942, del 4 de setiembre de 1947, reglamentó el régimen de licencias y vacaciones de los *empleados públicos*.

El decreto 3771, del 26 de julio de 1943, aumentó *2%* las tarifas ferroviarias, para financiar *subsidios familiares* a los obreros y empleados *ferroviarios* legalmente casados, que ganaran menos de $mn 200 mensuales; el decreto 14.548, del 3 de junio de 1944, extendió los beneficios del decreto 3771/43, al personal ferroviario que tuviera hijos naturales reconocidos a su cargo, con reconocimiento anterior a la fecha del decreto; el decreto 14.549, del 3 de junio, amplió la aplicación de los beneficios del decreto 3771/43, a los asalariados ferroviarios cuyos salarios no superaran $mn 300 mensuales; el decreto 18.844, del 14 de agosto de 1945, autorizó a abonar la subvención familiar a los asalariados de la Administración Nacional del Agua ($mn 20 mensuales por cónyugue, $mn 12 por hijo legítimo menor de 15 años, $mn 8 por cada hijo legítimo entre 14 y 18 años, y $mn 50 por nacimiento de hijo legítimo); y el decreto 24.815, del 9 de octubre, implantó el subsidio familiar para los asalariados de la *administración nacional* con ingresos normales y permanentes en el hogar no superiores a $mn 300 mensuales ($mn 20 mensuales por cónyugue, $mn 10 por hijo menor de 16 años, $mn 50 por nacimiento). El decreto 29.912, del 24 de noviembre, aclaró el decreto 24.815/45, y el decreto 32.885, del 19 de diciembre, extendió el decreto 24.815/45 a las empresas privadas fiscalizadas por el Estado.

El decreto 6969, del 11 de marzo de 1946, declaró *insalubre* todo trabajo que se realizara en cámaras frigoríficas a temperaturas inferiores a 0 grados centígrados; el decreto 10.677, del 13 de abril, declaró insalubre y sometido a la jornada de *6* horas de trabajo, toda labor que se realizara en las líneas de transporte subterráneo de la Capital Federal; y el decreto 23.664, del 28 de diciembre, declaró insalubre el trabajo en las cámaras subterráneas de cables telefónicos.

En materia de trabajo de *menores*, el decreto 6289, del 24 de agosto de 1943, autorizó el trabajo de varones mayores de *14* años, hasta un máximo de *8* horas diarias o *48* semanales, si terminaron la instrucción escolar obligatoria, el salario que cobran no es inferior a $mn 0,45 por hora, y tienen el consentimiento de sus padres o tutores; el decreto 14.538, del 3 de junio de 1944, organizó el trabajo y aprendizaje de los menores entre 14 y 18 años de edad (el decreto 6648, del 24 de marzo de 1945, modificó parcialmente el decreto 14.538/44); el decreto 32.412, del 17 de diciembre de 1945, dispuso que los menores de 14 a 18 años, cualquiera fuera su sexo, que trabajaran en talleres o establecimientos industriales sujetos al decreto 14.538/44, durante el primer año ganarían *no menos de 30%* de lo que gana el peón de la industria respectiva, durante el segundo no menos de *50%*, etc., y que el empleador debía depositar *10%* del salario del menor, en una cuenta abierta en la Caja Nacional de Ahorro Postal; y el decreto 30.428, del 2 de octubre de 1948, dispuso que los beneficios del decreto 32.412/45, alcanzaran a todos los menores entre 14 y 18 años.

En el plano *organizativo*, el decreto 2928, del 21 de julio de 1943, dispuso que el DNT organizara el *Registro Nacional de Colocaciones*, con el objeto de coordinar y regular la oferta y la demanda de trabajo, y la acción de las agencias adheridas al mismo; el decreto 35.188, del 30 de diciembre de 1944, canceló los permisos otorgados para el funcionamiento de las agencias de colocaciones privadas; y la ley 13.591, del 29 de setiembre de 1949, creó la *Dirección Nacional del Servicio de Empleo*, para facilitarle a los trabajadores las posibilidades de ocupación. El decreto 7135, del 3 de setiembre de 1943, dispuso las bases esenciales a las que el DNT ajustaría la *intervención conciliatoria*: concurrencia obligatoria de los empleadores a los comparendos y demás diligencias de conciliación; constancia escrita con la firma de las partes, de los términos de la reclamación; aceptación voluntaria de las partes de las propuestas de solución amigable; e invitación a las partes para someter sus diferencias al arbitraje facultativo del DNT; la resolución sTyP 88, del 24 de julio de 1945, organizó el ministerio público del Trabajo y reglamentó el funcionamiento de las *comisiones de conciliación y arbitraje*; y el decreto 2700, del 3 de febrero de 1949, creó las *cámaras de conciliación y arbitraje*. El decreto 10.586, del 28 de abril de 1944, eximió del pago de todo impuesto de sellado, a las gestiones que tuvieran que hacer los asalariados, relacionadas con leyes del trabajo. El decreto 21.425, del 10 de agosto, estableció una *instancia administrativa obligatoria* ante la sTyP, para el resarcimiento de los accidentes del trabajo. El decreto 32.347, del 30 de noviembre, sobre la base de una iniciativa de la sTyP, creó y organizó los *tribunales del trabajo* (la ley 12.948, del 5 de febrero de 1947, ratificó el decreto 32.347/44, y el decreto 1005, del 18 de enero de 1949, instrumentó las respectivas tramitaciones administrativas) (138); y el decreto 6717, del 13 de agosto de 1946, invitó a las *provincias*

(138) "Avalada por la vigorización opositora, [a mediados de 1945] la Corte Suprema de Justicia se negaba a tomar juramento a los flamantes magistrados del fuero laboral, una inequívoca manera de hacerle saber al gobierno que la Justicia del Trabajo sería declarada inconstitucional en la primera oportunidad que se presentara" (LUNA, 1971).

a suscribir con el gobierno nacional, un tratado de administración de justicia para organizar tribunales del trabajo.

Por último la ley 13.229, del 19 de agosto de 1948, implementó para obreros y obreras, cursos del ciclo básico de aprendizaje y capacitación, en base a la ley 12.921, para lo cual creó la *Universidad Obrera Nacional.*

b. Legislación específica. El decreto 3031, del 20 de julio de 1943, modificó el estatuto del personal de *correos y telégrafos*; el decreto 7977, del 9 de setiembre, adoptó medidas de protección de los trabajadores argentinos contratados en *barcos extranjeros*; el decreto 16.672, del 16 de diciembre, aprobó el estatuto del *servicio civil de la administración nacional*; el decreto 7618, del 25 de marzo de 1944, aprobó el estatuto del *periodista* (la ley 12.908, del 18 de diciembre de 1946, ratificó el decreto 7618/44, y la ley 13.503, del 30 de setiembre de 1948, modificó la ley 12.908); el decreto 19.492, del 25 de julio, reglamentó la *navegación y el comercio de cabotaje nacional*; el decreto 28.169, del 17 de octubre, aprobó el estatuto del *peón de campo* (el decreto 34.147, del 31 de diciembre de 1949 —sic—, reglamentó el decreto 28.169) (139); el decreto 28.935, del 27 de octubre, ratificó el convenio celebrado entre el Centro de Patrones Peluqueros y la Asociación de Oficiales *Peluqueros y Peinadores*; el decreto 29.669, del 2 de noviembre, fijó salarios y condiciones de trabajo de los obreros *panaderos*; el decreto 33.827, del 15 de diciembre, dictó el estatuto del *personal civil de la administración nacional*; el decreto 10.675, del 18 de mayo de 1945, dictó normas referidas al personal de la *Corporación de Transportes*, que según los exámenes médicos periódicos, deban cambiar de ocupación transitoria o permanentemente; el decreto 12.366, del 6 de junio, fijó el escalafón, estabilidad y salarios de los empleados de las compañías de *seguros, reaseguros, capitalización y ahorro* para la vivienda familiar; el decreto 22.212, del 19 de setiembre, aprobó el estatuto de los profesionales en *medicina* y ciencias afines; el decreto 28.054, del 7 de noviembre, estableció la duración del trabajo del personal obrero de *tráfico* y de los servicios técnicos de la Corporación de Transportes de Buenos Aires (el decreto 5026, del 27 de julio de 1946, reglamentó el decreto 28.054/45); el decreto 3122, del 29 de enero de 1946, aprobó el convenio firmado por la representación patronal y obrera de varias compañías de *electricidad*; el decreto 3750, del 5 de febrero, aprobó el estatuto que rige las condiciones laborales del *tambero-mediero*; el decreto 5835, del 25 de febrero, aprobó el escalafón del personal de *correos y telecomunicaciones*; el decreto 11.069, del 17 de abril, aprobó el reglamento de la ley 11.544, de 1929 (jornada laboral) para el personal de conducción, guardatrenes, cabinas de señales, pasos a nivel y depósitos de locomotoras de las empresas *ferroviarias*; el decreto 13.839, del 15 de mayo, dictó el estatuto del empleado administrativo de empresas

(139) "Argentina era un país de toros gordos y peones flacos" (PERÓN, 1957). El estatuto del peón "clausuró el estilo paternalista del quehacer campero" (LUNA, 1971). "'Algunos de mis compañeros se rieron al leer el Estatuto, porque establecía la obligación de proveer de un baño a los peones', recordaría el secretario de agricultura PICAZO ELORDY", agregando que "en otros países las mejoras sociales costaron muchas vidas" (GAMBINI, 1983).

periodísticas; el decreto 14.954, del 24 de mayo, dictó normas sobre condiciones laborales de los *operadores radio-cable-telegráficos*; el decreto 15.356, del 28 de mayo, reglamentó las condiciones laborales para el personal obrero de las empresas *petroleras* particulares; el decreto 16.130, del 3 de junio, aprobó el estatuto para el personal *navegante de la aviación civil*; el decreto 16.162, del 3 de junio, reglamentó las condiciones de trabajo del personal obrero de la industria *aceitera*; el decreto 16.163, del 3 de junio, estableció el régimen salarial para la industria *azucarera*; el decreto 1287, del 22 de junio, fijó las remuneraciones en la industria *azucarera*; la ley 12.867, del 30 de setiembre, estableció el régimen laboral para los *choferes particulares* (el decreto 18.582, del 28 de junio de 1947, reglamentó la ley 12.867); el decreto 12.351, del 10 de octubre, dictó el estatuto del *servicio penitenciario* de la Nación; el decreto 20.268, del 31 de diciembre, reglamentó la ley 12.637, de 1940, sobre estabilidad y escalafón de empleados *bancarios*; el decreto 24.596, del 31 de diciembre, aplicó la ley 11.544 a una porción del personal *ferroviario*; la ley 12.981, del 18 de abril de 1947, aprobó el régimen laboral de los encargados y ayudantes de *casas de departamentos* (la ley 13.263, del 17 de setiembre de 1948, modificó la ley 12.981, y el decreto 11.296, del 12 de mayo de 1949, reglamentó la ley 13.263); el decreto 15.478, del 3 de junio, extendió al personal ferroviario de la Dirección Nacional de Navegación y Puertos, los beneficios acordados a ferroviarios de empresas privadas; la ley 13.003, del 20 de agosto, implantó con carácter obligatorio y por intermedio de la CNAP, un *seguro de vida* para todo el personal al servicio del Estado (el decreto 28.782, del 18 de setiembre, reglamentó la ley 13.003); la ley 13.020, del 22 de setiembre, dictó normas sobre salarios y condiciones de trabajo *rural* (el decreto 2509, del 28 de enero de 1948, reglamentó la ley 13.020); la ley 13.047, del 28 de setiembre, aprobó el estatuto del personal *docente* de establecimientos *privados* (el decreto 40.471, del 23 de diciembre de 1947, reglamentó la ley 13.047); el decreto 21.304, del 16 de julio de 1948, aprobó las condiciones laborales de los empleados y obreros de *seguros, reaseguros, capitalización y ahorro*; el decreto 23.660, del 7 de agosto, aprobó el régimen de trabajo de la industria del *vidrio*; y el decreto 6169, del 11 de marzo de 1949, autorizó a la secretaría de Transportes a arrendar a sus empleados y obreros, terrenos propios para la construcción de la vivienda propia.

Además de lo cual el decreto 14.103, del 1 de junio de 1944, aumentó a $mn 0,10 por hora los salarios de la industria frigorífica, y dispuso que los obreros ocupados en dicha industria devengarían un mínimo de *60* horas quincenales; el decreto 9424, del 24 de abril de 1945, *intimó* a la SA Frigorífico Anglo, Wilson y Compañía SAIyC, Compañía Sansinena SA, Frigorífico Armour de la Plata SA, Compañía Swift de La Plata SA, The Smithfield and Argentine Meat Compañía Limitada y SA La Blanca, a *reincorporar* a todo el personal que al 31 de marzo de 1945 prestaba servicios en las mismas, intimando también a las empresas a pagar los días de huelga; el decreto 9659, del 2 de mayo, *intimó* a la SA La Martona a reincorporar a todo el personal que prestaba servicios el 28 de enero de 1945; y el decreto 12.963, del 13 de junio, acordó un subsidio extraordinario a las empresas mencionadas en el decreto 9424/45, por hasta 3 meses, para abonarle a los obreros desocupados por dichas empresas.

c. Jurisprudencia. La legislación influye sobre la realidad, pero la capacidad de monitorear su cumplimiento, así como la factibilidad de reclamar cuando ello no ocurre y modificar decisiones, también. ¿Qué pasaba al respecto, antes de Perón? Las opiniones difieren, por lo menos en el énfasis. "En 1935, a los 89 días de ingresar al frigorífico, me despidieron para que no cumpliera 90 días y se vieran obligados a efectivizarme. Me retomaron a la semana, como 'obrero nuevo'; nada de antigüedad, nada de estabilidad, nada de nada" (Jorge Antonio, en Granados, 1988); "cuando comencé a trabajar lo primero que me hicieron hacer fue firmar un papel en blanco, con la renuncia al puesto y a las vacaciones, que el patrón llenaba cuando quería... La legislación era adelantada pero teórica... Las leyes nacionales nacieron con extraordinarios defectos. La propia ley 11.729 [dictada en 1933], adelantada en los papeles, corría el riesgo de que no se cumpliera, por no haberse previsto penalidades para quien no cumpliera con ella... El movimiento obrero era muy débil para exigir el cumplimiento" (Taccone, en Fayt, 1967); "se dirá que existía una legislación obrera, y una ley de arrendamiento. Sí, algo existía; pero estaba completamente mediatizada por el fraude" (Gómez Morales, 1951). Gaudio y Pilone (1984) sugieren que ésta es una lectura exagerada de la realidad. Luego de analizar el funcionamiento del DNT a partir de la segunda mitad de la década de 1930, y a pesar de que "desgraciadamente no es mucho lo que ha quedado registrado sobre la evolución de esta experiencia intervencionista anterior a 1943", los referidos autores sostienen que el DNT no siempre fue una institución decorativa, como luego sería evocada y reprobada. Lo que sí cambió fue el mecanismo con el cual cumplió sus funciones, ya que "mientras la DNT jugaba un rol de *mediación*, la sTyP estableció el principio de la *conciliación obligatoria*".

Lo que ocurre en las relaciones laborales depende de la legislación, el monitoreo, la jurisprudencia... y el funcionamiento de los mercados de bienes. El mayor número de huelgas verificado durante la segunda mitad de la década de 1930, comparación al de la primera mitad de la referida década, no fue independiente de cómo funcionó la economía en un período y otro.

"La sTyP no introdujo legislación de carácter general. La legislación tenía importancia escasa, era de poco y muy limitado alcance y sólo sirvió para reglamentar una situación. La sTyP no creó ninguna revolución jurídica. Muchas de sus actividades tuvieron una duración muy transitoria... El cambio dramático se planteó en el terreno de las *actitudes*. A la luz de la indigencia anterior, la reforma más moderada podía presentarse de un modo espectacular... Las mejoras para los gremios más nuevos y débiles, en general no pasaron de las exhortaciones y cierto apoyo en cuanto a personería jurídica y ayuda en las negociaciones y disputas sobre salarios... Esto representó un avance muy real para ciertos sectores de la clase obrera. En años anteriores, sólo el sector más privilegiado de la clase obrera se había beneficiado con la legislación social existente, que era bastante amplia pero muy poco aplicada" (Little, 1979); "la política social que introdujo Perón entre 1943 y 1945 no suponía nada excesivo... Lo que le molestaba a la oligarquía era tener que negociar mano a mano" (Luna, 1971).

"A juzgar por la crónica de sus primeros contactos, las relaciones entre el secretario de Trabajo y los empresarios habrían tenido un feliz comienzo,... pero a fines de 1944 se estaba ya en vísperas de la ruptura" (Torre, 1990). La tensión alcanzó un máximo a fines de 1945, a raíz del decreto 33.302, dictado el 20 de diciembre de dicho año. "Con una energía pocas veces desplegada antes, asociaciones de empleadores que representaban al comercio, la industria y la producción, se organizaron para resistirlo. Una serie de reuniones culminaron en una asamblea realizada el 27 de diciembre en la Bolsa de Comercio, a la que asistieron 2.000 personas, que denunció el decreto por inconstitucional [como en la víspera lo había hecho el Colegio de Abogados], solicitó a los comerciantes que no pagaran el aguinaldo y nombró un comité ejecutivo con autoridad para convocar a un paro nacional de las actividades económicas, si el gobierno insistía en implementarlo" (Potash, 1981). "La asamblea patronal del 27 fue la más numerosa y representativa que se haya reunido nunca en el país. La presidió Eustaquio Méndez Delfino, quien afirmó: 'las erogaciones que el decreto impone y que no pueden cumplirse, no se habrán de cumplir. ¡Nadie en el mundo puede obligar a dar lo que no se puede y menos lo que no se tiene!'... Se inició un vasto operativo para desconocerlo. Pasó fin de año y ninguna empresa pagó el aguinaldo. [A mediados de enero de 1946, durante 3 días] hubo 'lock out', pero antes de cumplirse el mes de su sanción, el decreto quedó pacíficamente incorporado a la legislación positiva" (Luna, 1971).

La legislación cumplió un rol, pero como se dijo no el único y quizás tampoco el más importante. "Desde el comienzo la sTyP propició un sindicalismo gremial" (Fayt, 1967). "Lo más importante que produjo el peronismo entre 1943 y 1946 fue la dignificación alcanzada por los trabajadores. Instrumento clave: el decreto 23.852/45, que reglamentó el funcionamiento de las asociaciones profesionales [ver "Sindicatos", antes, en este mismo capítulo de la obra]. Dentro del marco del Código Civil, antes era muy difícil organizar sindicatos. Desapareció el miedo a afiliarse: ya no hubo que pagar las cuotas en los baños y en los vestuarios, sino a la luz del día... El sindicato único por industria buscó la fortaleza en la negociación... Mediante el sindicato, el trabajador desarrolló 3 etapas: salarial; convención colectiva, que discutió el resto de las condiciones laborales; y obras sociales" (Angeleri, en Fayt, 1967).

Las relaciones obrero-patronales dejaron de estar regidas por los *reglamentos de trabajo*, y comenzaron a estarlo por las *convenciones colectivas*. En la negociación salarial y de condiciones laborales, la representatividad obrera pasó de los trabajadores de cada empresa, a los dirigentes sindicales (cobró importancia el delegado de fábrica). "En los 15 meses posteriores a mayo de 1944 se firmaron cerca de *700* contratos de trabajo, contra *400* firmados entre 1941 y 1943" (Torre, 1990). "Los acuerdos obtenidos entre 1943 y 1945 eran contratos elementales, que aseguraban aumentos salariales limitados; los acuerdos de 1947 y 1948 fueron en cambio documentos más amplios, que introdujeron una elaborada definición del escalafón, impusieron un rígido control sobre las condiciones de trabajo, y difundieron la estructura sindical a nivel de empresa, con la creación de las *comisiones internas*. Esta última

innovación fue tal vez una de las reformas más importantes y fortaleció enormemente el poder de las organizaciones obreras" (Doyon, 1977).

5.2. *Políticas comercial y cambiaria*

En un contexto nacional e internacional regido por varios y bien diferentes tipos de cambio, convenios bilaterales y múltiples restricciones directas al movimiento internacional de bienes, las políticas comercial y cambiaria de un país son componentes cruciales de su política económica.

a. Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI). Durante la mayor parte del período en consideración, buena parte de la implementación de la política comercial estuvo a cargo del IAPI. "Por su importancia en la historia del gobierno de Perón, el IAPI merece un estudio aparte" (Potash, 1981).

El decreto 15.350, del 28 de mayo de 1946, dispuso que el IAPI fuera una entidad autárquica, presidida en forma *ad honorem* por el presidente del BCRA, para promover el desarrollo del comercio interior y exterior. Según el referido decreto, el IAPI podía, *sin limitaciones*: comprar, vender, permutar, dar o recibir en pago, y dar o tomar en arrendamiento, toda clase de bienes; muebles, inmuebles, semovientes, cereales y cualesquiera otros productos, títulos, créditos, acciones o derechos; constituir o aceptar sobre ellos derechos de hipoteca o prenda o cualquier otro derecho de uso y goce o garantía; almacenar en depósitos de su propiedad o de terceros, toda clase de mercaderías propias o ajenas, y emitir en su caso los certificados o "warrants" correspondientes; intervenir en el transporte de toda clase de mercaderías propias o de terceros, mediante la celebración de convenios generales o especiales con organizaciones oficiales, mixtas o particulares de transporte terrestre, aéreo, marítimo y fluvial; emitir obligaciones y debentures; promover la constitución de sociedades comerciales, industriales o de transporte y participar en la suscripción de acciones de sociedades de esa naturaleza; aceptar mandatos y otorgar los poderes requeridos por la consecución de su objeto; efectuar por cuenta de terceros toda clase de operaciones propias de su naturaleza; realizar las operaciones financieras, de cualquier clase, que sean útiles o necesarias para los fines de la entidad; y participar en la tramitación de los convenios internacionales de carácter comercial (140).

El IAPI "superó —y en mucho— a La Casa de Contratación de Sevilla" (Pinedo, 1968). "Entre 1946 y 1949, *54,7%* del crédito que el BCRA le otorgó al Estado, se canalizó a través del IAPI" (García Martínez, 1965), "vía redescuentos del Banco de la Nación y Banco de Crédito Industrial Argentino" (Iannella).

---

(140) La ley 13.668, del 30 de setiembre de 1946, modificó el decreto 15.350/46); el decreto 28.114, del 29 de diciembre de 1950, dictó normas para que los ministerios y organismos del Estado, documentaran sus deudas con el IAPI; y el decreto 24.730, del 7 de diciembre de 1951, aprobó el modelo de certificado de deuda previsto en el decreto 28.114/50.

"El IAPI asumió variadas y complejas funciones. Como organismo comercial del Estado, fue el adquirente exclusivo de las cosechas... Como organismo importador, centralizó la adquisición en el exterior de algunas materias primas esenciales y de bienes de capital, sobre todo en los años de la inmediata posguerra, en que los vendedores de estos productos también eran organismos estatales... El IAPI fue también utilizado como 'pivote' para la adquisición de los ferrocarriles británicos y franceses, la Unión Telefónica, buques para la Flota mercante y petrolera (141), escuelas fábricas, etc., la construcción del gasoducto Comodoro Rivadavia-Buenos Aires, y la ampliación de las obras de Gas del Estado" (Cafiero, 1961).

"Para productos vitales que vendemos al exterior, al comprador único el IAPI opuso un vendedor único" (Gómez Morales, 1951). "Las 50 firmas exportadoras de granos en la práctica eran *4*, las cuales durante el período 1936/39 exportaron *82,5%* del total vendido al exterior (Bunge y Born, *31%* del total; Luis Dreyfus, *24%*; La Plata Cereal, *15%* y Louis De Ridder, *12,5%*)" (Cafiero, 1961) (142).

Al mismo tiempo "era menester comprar bienes de capital, que se valorizarían, y desprenderse de las monedas, que se desvalorizarían. Fue entonces cuando comenzamos a comprar sin medida. Se trataba de que cuando la desvalorización llegara, no nos tomase con un peso en el bolsillo. Se compraron 20.000 equipos industriales y 60.000 camiones" (Perón, 1957). Bastantes años después, más sintéticamente, diría que "estábamos llenos de plata y no sabíamos qué hacer [con ella]. Entonces creamos el IAPI" (Perón, en Martínez, 1996).

"El 29 de noviembre de 1946 se estableció el régimen de previo estudio en cada caso para la importaciones de maquinarias y motores, y se fijaron *cuotas* para la importación de los siguientes artículos: arena de Fontainebleau, cemento blanco, lonas, carpas y tejidos de lino, cáñamo o mezcla, madera terciada, mármol en chapas o en blocks, piedra esmeril, alambres o cables de cobre, discos o resistencias de hierro para cocinas eléctricas, lám-

---

(141) El decreto 11.293, del 12 de mayo de 1949, aprobó el contrato suscripto entre el IAPI y ALBERTO A. DODERO, NICOLÁS A. DODERO y JOSÉ A. DODERO, adquiriendo para el Estado el patrimonio de las empresas de su propiedad; el decreto 12.014, del 21 de mayo, autorizó al IAPI a comprarle al Instituto Mixto de Inversiones Mobiliarias, en $mn 164,2 M. (equivalentes a *$us 17,1 M.*, al tipo de cambio libre), la totalidad de las acciones emitidas por la Compañía Argentina de Navegación Dodero SA, y Río de la Plata SA de Ultramar.

(142) "Si el gobierno quería que los productores agropecuarios no fueran explotados por los pulpos internacionales, bastaba con que comprara a cierto precio; no necesitaba darle al IAPI la condición de único comprador" (PINEDO, 1968). Pero en ese momento intervención estatal era sinónimo de *estatización*. "El decreto 10.107/44 sentó las bases de una nueva política comercial, al declarar de utilidad pública —y por lo tanto sujeto a expropiación— el uso de los elevadores de granos... Se dió término a un incalificable privilegio detentado por algunas firmas exportadoras que arrendaban al Estado, a precios ínfimos, las citadas instalaciones" (CAFIERO, 1961). ¿Por qué no subieron el precio del alquiler, en vez de administrar de manera directa?

paras, botones, cepillos de dientes (sic), peines, sulfato impuro de aluminio, esencia de anís o menta, fibra o pasta de madera para fabricar papel, caolín, pilas, ácido cítrico, azufre y carburo de calcio... Las cuotas fueron adjudicadas al IAPI, para evitar especulaciones en perjuicio de los consumidores (sic). Cuando el IAPI otorga a los importadores participación en las cuotas, estos deben solicitarle al BCRA el correspondiente *permiso previo de cambio*, para que las aduanas puedan extender el correspondiente certificado de despacho a plaza" (BCRA, Memoria 1946). El 20 de enero de 1947 el régimen de permiso previo de cambio se extendió a todas las importaciones, y en 1950 se creó la figura de *importación sin uso de divisas*, es decir, financiadas con divisas del exterior... o del mercado cambiario negro o paralelo (143).

El cuadro Nº 2 muestra la desagregación, por tipo de mercaderías, de los permisos previos de cambio otorgados entre 1947 y 1951. Es nítida la concentración en las importaciones de bienes intermedios y de capital, así como la inflexibilidad de las primeras a pesar de la fuerte reducción en el valor total de las importaciones. "Surge de dichos guarismos que se ha ido acentuando el criterio selectivo de las compras" (BCRA, Memoria 1951).

PERMISOS DE CAMBIO PARA IMPORTACIONES DE MERCADERÍAS

Cuadro Nº 2

Rubro	1947	1948	1949	1950	1951	Prom. 1947-51	1952	1953	1954
Permisos de cambio (% sobre el total)									
Materias primas y productos semielaborados	39,8	47,8	52,1	57,5	62,0	51,8	34,0	44,9	46,8
Maquinaria, motores, herramientas, accesorios y repuestos	23,2	20,3	23,3	15,4	11,9	18,8	17,0	17,3	17,2
Elementos para los transportes	20,1	11,3	11,3	7,1	9,1	11,8	13,0	6,3	11,5
Combustibles y lubricantes	5,0	10,8	7,7	14,3	12,8	10,1	29,7	22,8	15,3
Artículos para consumo	11,9	9,8	5,6	5,7	4,2	7,4	6,3	8,7	9,2
Valor de las importaciones totales ($mn, a precios de 1950, 1947 = 100)	100	102	72	61	70		51	43	54

Fuente: Elaborado en base a BCRA e INDEC.

"Al fijar precios internos considerablemente inferiores a los internacionales, el IAPI obtenía grandes beneficios, y en su carácter de importador ex-

(143) "Ingresé al BCRA en 1953 y vi cómo se confeccionaban, partida por partida, en una máquina de escribir, las listas de importaciones. Una tarea absolutamente increíble, que se realizaba en medio de un lobby constante. Lo cual, como no podría ser de otra manera, constituía una interesante fuente de recursos extra para los funcionarios con autoridad para poner o sacar artículos del listado" (DELLA COSTA).

"La tasa media de protección efectiva aumentó *41%*, comparando el promedio de 1946-1955, con el de 1939-1945" (LOSER, 1971, en GARCÍA, 1973), con "fuerte dispersión a diferentes industrias" (DÍAZ ALEJANDRO, 1970).

clusivo de determinados artículos, para los cuales el BCRA se negaba a otorgar divisas a los importadores privados, lograba grandes ganancias al revendérselos a los compradores privados" (Potash, 1981). ¿Qué hacía con las referidas ganancias? "Originalmente el IAPI estuvo destinado a financiar el Primer Plan Quinquenal" (Di Tella y Zymelman, 1967), aunque también, según el referido testimonio de Evita, el IAPI financió, al menos en parte, la Fundación Eva Perón.

Esta visión "macro" de la operatoria del IAPI debe ser complementada por una visión "micro", que le preste atención a la operatoria concreta de un organismo al que se le fijaron objetivos grandísimos, amplitud instrumental y ausencia de controles. Porque sólo en manos de "ángeles sabelotodo" la fabulosa discrecionalidad puesta en manos de los funcionarios podía evitar errores mayores y/o actos de corrupción.

"Bajo la enérgica y personalísima conducción de Miranda, el IAPI se convirtió en un supergobierno económico-financiero... Acumuló inmenso poder, sin ningún control... Fue el organismo más característico del gobierno de Perón... Muy diferente a las Juntas [de Granos y Carnes] de la década de 1930" (Luna, 1992). "El IAPI y 'La Fundación [Eva Perón]' usaron los recursos sin ataduras legales,... [a pesar de que el primero] manejó fondos mayores que el presupuesto nacional" (Pinedo, 1968).

Tal como era de esperar, no existen estadísticas que permitan analizar el posible mal uso de la discrecionalidad y/o corrupción, y en operaciones de exportación las opiniones sobre lo que ocurrió en la práctica son bien divergentes. "El IAPI fijó precios para las cosechas en consonancia con los costos de producción, establecidos con la suficiente anticipación, de manera de independizar totalmente al productor de las fluctuaciones del mercado, haciéndose cargo de las correspondientes diferencias que surgían al momento de la venta de la producción, en los mercados exteriores" (Cafiero, 1961). "Al finalizar la Segunda Guerra Mundial se produjo un cambio significativo en la política gubernamental referida a los granos, ya que desde 1945 la intervención en dicho mercado se convirtió en una política permanente... En abril de 1946 se lanzó una política que duró 10 años... A través del IAPI, los precios para el trigo y el lino fueron anunciados inmediatamente antes de la *cosecha* (en noviembre). En abril de 1950 se produjo un cambio dramático, porque los anuncios se hicieron en los momentos de siembra... pero en términos nominales, y la inflación erosionó el poder adquisitivo. En una palabra, entre 1945 y 1955 los precios relativos se volvieron prácticamente irrelevantes para guiar la toma de decisiones... El precio interno del trigo, que hasta 1943 era prácticamente igual al internacional, cayó a aproximadamente la mitad desde entonces" (Reca, 1967). La versión Reca está mucho más cerca de la realidad que la de Cafiero.

"En los años 1946/48 el mundo hambriento, desnutrido y descalzo pedía con avidez nuestros habituales artículos de exportación, y el precio de estos subió más que el de nuestras importaciones. A partir de 1948, [se produjo un brusco] cambio en la tendencia [porque el mercado internacional pasó

de 'comprador' a 'vendedor']... El oro que vino en barcos se fue en aviones. Al poco tiempo de pagar lo que no teníamos obligación de pagar, dejamos de pagar por falta de recursos lo que realmente debíamos" (Pinedo, 1968). "En términos generales, en el IAPI no se abonaron precios inferiores a los del mercado mundial. Eso pudo acontecer en la inmediata posguerra, en que la demanda internacional elevó extraordinariamente los precios; pero a partir de 1949 estos descendieron drásticamente, y desde 1951 el IAPI pagó precios muy superiores a los internacionales" (Gómez Morales, en Cafiero, 1961).

"Exportar a precios superiores a los internos era muy común luego de la Segunda Guerra Mundial, cuando los tipos de cambio estaban totalmente fuera de línea con respecto a los precios internos, y las monedas no eran convertibles" (Fodor, 1989); no obstante lo cual y "como era lógico esperar, los bajos precios internos han determinado un aumento de la producción de nuestros concurrentes o la aparición del concurrente que antes no existía. El precio cobrado por el lino o sus productos determinó el cultivo de esa semilla en Estados Unidos [Carolina del Norte y Minnesota], que era nuestro mercado principal y que hemos perdido" (Pinedo, 1968) (144).

Del lado de las importaciones hay más consenso. "Durante las décadas de 1940 y 1950 se puso énfasis en las restricciones cuantitativas [o restricciones no tarifarias]. Durante el período peronista los importadores debieron presentar antecedentes de sus importaciones en los 3 a 5 años anteriores, lo cual en muchas actividades impidió la entrada de nuevos competidores. En 1954 el BCRA decidió que los permisos de importación debían contar con la aprobación de la *Confederación General Económica*" (Díaz Alejandro, 1970). "El sistema de otorgamiento de permisos de cambio fue cada vez más detallado, muy complicado y altamente incierto. 'No es posible, en un escenario de escasez mundial de materiales, tener que esperar meses para un permiso de cambio para poder importar, cuando podría hacerse en horas', expresó la Cámara Argentina de Industrias Metalúrgicas en su Memoria Anual de 1950" (García, 1973). En cuanto a las compras directas que efectuó el IAPI, "en el puerto de Buenos Aires se acumulaban equipos que no parecían tener destino resuelto" (Potash, 1981); "las noticias publicadas estos días, sobre la imposibilidad de vender unos cuantos miles de tractores, por ser absolutamente inútiles, muestra el criterio y la seriedad con que se ha procedido en las compras" (Pinedo, 1968, pero escrito en 1949).

"Mi nueva oficina me permitió ver cómo se procesaban diariamente las ofertas de venta que llegaban al IAPI. Todos los días Osvaldo Rossler, su gerente general, aparecía con una enorme pila de ofertas provenientes de todas partes del Mundo. Miranda, mirando sólo el membrete de las cartas, aceptaba unas y rechazaba otras. Las ofertas aprobadas se enviaban al departamento de Finanzas, quien las abonaba sin que interviniera ninguna organi-

(144) El caso se convirtió en un ejemplo digno de mención en (en su momento) *el* libro de texto de economía internacional escrito en Estados Unidos (KINDLEBERGER, 1963).

zación verificadora de la mercadería. Fue una verdadera orgía... Al hacerme cargo de la agencia del IAPI en Nueva York me encontré con operaciones como la de la adquisición de tractores 'Empire', fabricados en un galpón sobre la base de jeeps sobrantes de guerra. El rodante resultante tenía un lejano parecido con los verdaderos tractores... Los vagones comprados en Canadá no pudieron ser usados, porque la trocha rusa no coincidía con ninguna de las 3 que se utilizan en Argentina" (Bunge, 2000).

Una cosa es importar un producto para el cual luego no se encuentra demanda, otra es *politizar* la adjudicación de un producto escaso. El caso de los automóviles fue paradigmático durante el período: "los funcionarios del gobierno, dirigentes sindicales y otros adeptos, los conseguían a 'precio de lista', mitad o menos que el de mercado" (Potash, 1981); "la *mitad* de los vehículos importados se destinaba a organismos oficiales, sindicatos y altos funcionarios" (Jorge Antonio, en Granados, 1988. El subrayado es mío). Pero por otro lado, "en lo que a 'negociados' concierne, sólo el tiempo podía dar la perspectiva exacta de la veracidad de las acusaciones que con tanto alboroto se formularon en su momento. Después de las exhaustivas investigaciones realizadas no sólo en la Justicia, sino en los propios tribunales revolucionarios, no sólo quedaron levantadas sin cargo de ninguna naturaleza las interdicciones dispuestas sobre las firmas acusadas de haber recibido 'favoritismos' del IAPI, sino que en ningún caso se ha podido comprobar la existencia de dolo o delito alguno cometido por los funcionarios que tuvieron la responsabilidad de conducir los destinos de la institución" (Cafiero, 1961).

...

"Al empezar 1949 algunos errores cometidos en el IAPI condujeron a un fuerte choque interno" (Jorge Antonio en Granados, 1988), como consecuencia de lo cual en enero de dicho año renunció Miranda (145). En ese momento "el secretario de Economía Roberto Ares, y el canciller Juan Atilio Bramuglia, estaban por la abolición del IAPI, el desmantelamiento de los controles de exportación y una mayor cooperación con los Estados Unidos" (Potash, 1981). El IAPI continuó existiendo, pero con un rol disminuido, ya que "desde 1950 discontinuó la mayor parte de sus operaciones de importación, continuando como agente de compras del gobierno y reteniendo el monopolio exportador" (García, 1973), aunque "la comercialización de una parte importante de las exportaciones pasó a manos privadas" (Rapoport y Spiguel, 1994).

Finalmente la *Revolución Liberatora* liquidó el IAPI, a través del decreto 2539, del 4 de noviembre de 1955.

b. Derechos de exportación e importación, elevadores de granos. Complementariamente al accionar del IAPI, el gobierno adoptó las siguientes medidas en el plano de la política comercial.

---

(145) El error fundamental consistió en seguir reteniendo granos, a la espera de ulteriores aumentos en los precios, a pesar del cambio de tendencia en los mercados internacionales.

Del lado de las *exportaciones*, el decreto 9528, del 30 de abril de 1945, dispuso que el Poder Ejecutivo, por medio de la Junta Reguladora de la Producción Agrícola, *adquiriera* las cosechas de trigo, lino y maíz (el decreto 17.099, del 2 de agosto, derogó el decreto 9528/45); el decreto 12.122, del 5 de junio de 1945, dispuso que el *5* ‰ del valor de las exportaciones fuera destinado a la atención de sueldos y gastos que demandan las tareas de estímulo industrial y contralor de exportaciones e importaciones; el decreto 4797, del 15 de febrero de 1946, autorizó a la Junta Nacional de Carnes a fijar en *1,5%* del valor de las ventas de ganado, la contribución establecida por el art. 17, inc. d, de la ley 11.747, de 1933 (que era de *hasta* 1,5%); y el decreto 9294, del 1 de abril de 1947, gravó con *$mn 0,02* por quintal, la exportación de trigo, lino, maíz, avena, cebada, centeno, mijo, alpiste, girasol, maní, nabo y arroz.

Del lado de las *importaciones*, el decreto 3824, del 20 de febrero de 1945, *eximió* de derechos de importación por las aduanas ubicadas al sur del paralelo 42, a los materiales y mercaderías extranjeros necesarios para el vestuario, la alimentación, la salud, la vivienda y el trabajo de la población, así como de toda obligación en materia de cambios; el decreto 20.232, del 24 de agosto de 1949, sometió durante *5* años a *permiso previo*, la importación de arrabio; y el decreto 24.156, del 14 de noviembre de 1950, modificó los derechos de importación, fijando aranceles de *3%, 6%, 9%, 12%, 18%, 22%, 28%, 35%, 40%, 45%, 50% y 60%*, al tiempo que desagregó la nomenclatura de importación para incorporar nuevos productos, y nuevas variedades de productos.

"A partir de 1948 *Metalurgia*, la revista de la Asociación de Industriales Metalúrgicos, comenzó a demandar el aumento de la protección de diversos productos de su sector (motores eléctricos, máquinas herramientas, barras de hierro, radiadores, etc.)" (Schwartz, 1967).

También se adoptaron medidas referidas a instalaciones vinculadas con la exportación. En materia de *elevadores de granos*, el decreto 3032, del 9 de febrero de 1944, dispuso que a los efectos del *arrendamiento* de los elevadores oficiales de campaña a las asociaciones de agricultores o cooperativas, la Comisión Nacional de Granos y Elevadores tomaría en cuenta si la entidad solicitante reúne a la mayoría de los productores radicados en la zona de influencia del elevador; el decreto 10.107, del 20 de abril, declaró *de utilidad pública* los elevadores de granos, cargadores, galpones, tinglados, etc., ubicados en los recintos portuarios o en sus inmediaciones, y caducó los arrendamientos de dichas instalaciones, encomendándole su explotación a la Comisión Nacional de Granos y Elevadores; el decreto 14.160, del 28 de junio de 1945, dispuso la *expropiación* de los elevadores de granos 1, 2 y 3, propiedad del Ferrocarril del Sud, ubicados en el puerto de Ingeniero White (Bahía Blanca), ofreciendo $mn 14,9 M. (*$us 3,7 M.*, al tipo de cambio libre) en el juicio correspondiente; y el decreto 9626, del 30 de marzo de 1946, dispuso la expropiación de elevadores de granos y accesorios, pertenecientes a Bunge y Born, Compañía Continental de Exportación, Compañía de Comercio Limitada Van Waveren, Compañía de Exportación de Cereales Embarcadero Escocés, Luis De Ridder, Louis Dreyfus, Genaro García Limitada, Graneros Modelo, y Sadel Sociedad Argentina de Elevadores, fijando en $mn 29,6 M. (equiva-

lentes a *$us 7,2 M.*, al tipo de cambio libre) en los juicios correspondientes. Además de lo cual el decreto 39.221, del 24 de diciembre de 1948, dispuso la *expropiación* de la Compañía de Muelles y Depósitos del Puerto de La Plata SA.

Por último, en el plano institucional, el decreto 2671, del 13 de julio de 1943, *intervino* la Corporación Argentina de Productores de Carnes (CAP); y el decreto 2896, del 10 de julio de 1946, dió por terminada dicha intervención; y el decreto 26.546, del 28 de setiembre de 1944, creó las *Corporaciones Argentinas de Productores Agrarios*, para comercializar o elaborar productos agrícolas, pudiéndose constituir en carácter de únicas (sic) dentro de la rama o ramas que se determinen de ese sector de la economía nacional.

c. Convenios bilaterales. "Luego de la Segunda Guerra Mundial, muchos países praticaron el bilateralismo comercial, y crearon organizaciones estatales como el IAPI, para otorgar licencias y efectuar controles" (García, 1973). "El bilateralismo estricto —con activa participación estatal en el comercio exterior— fue una alternativa que no sólo eligió nuestro país como respuesta a las nuevas condiciones, sino que le fue impuesta por el cúmulo de factores que caracterizaron al fin de la Segunda Guerra Mundial" (Cafiero, 1961) (146).

"Las negociaciones más importantes se desarrollaron con Inglaterra [por ejemplo, el convenio de comercio y pagos aprobado por la ley 13.556, del 1 de setiembre de 1949]... En función de sus objetivos, el resto de las negociaciones debe clasificarse en 3 grupos: las celebradas para diversificar mercados (Bélgica, Brasil, Bulgaria, Checoeslovaquia, Hungría, Polonia, Suecia y Uruguay); las que además implicaron que Argentina otorgara créditos (Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Holanda e Italia); y las que también buscaron el desarrollo de los países cocontratantes (Bolivia y Chile)" (Cafiero, 1961. La Memoria 1947 del BCRA detalla los convenios comerciales bilaterales existentes, y nuevos) (147).

Ejemplos de estos acuerdos son las *20* leyes aprobadas el 18 de setiembre de 1950. Las leyes 13.947 a 13.954, referidas a los convenios de desbloqueo de fondos celebrados con los Países Bajos, Italia, Dinamarca, Noruega, Checoeslovaquia, Luxemburgo, Polonia y Francia, respectivamente; la ley 13.955 y 13.960, que aprobó el protocolo adicional al convenio comercial y financiero francoargentino, y argentino-italiano, respectivamente; y las leyes 13.956 a

---

(146) "Ser deudor en un convenio bilateral implicaba, en cierta manera, la ventaja de inducir y hasta forzar a la contraparte acreedora a aumentar sus compras en el país, ya que la esencia de tales convenios era que los saldos del intercambio se abonaran en mercaderías y no en oro o divisas libres... Tal era la situación argentina en 1955, que nos colocaba en inmejorable posición negociadora" (CAFIERO, 1961). ¿Seguro?

(147) "El 6 de junio de 1946 se anunció oficialmente la reanudación de relaciones diplomáticas con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), interrumpidas desde 1921" (PAZ, 1996), y recién "en 1953 se celebró el primer convenio comercial con la URSS" (RAPOPORT y SPIGUEL, 1994).

13.959, y 13.961 a 13.966, que aprobaron convenios comerciales, financieros y de pagos, con Checoeslovaquia, Suiza, Hungría, Italia, Suiza, Noruega, Finlandia, Dinamarca, Suecia y Brasil.

No sorprendentemente, los textos son muy similares. Los convenios sobre desbloqueo de fondos discriminan qué se desbloquea, y qué no, y cómo se adoptan recaudos para evitar filtraciones; los acuerdos comerciales, financieros y de pagos, luego de destacar la voluntad de estrechar vínculos entre los países, de otorgar estricta reciprocidad en las operaciones comerciales y financieras, y dispensar las máximas facilidades compatibles con las respectivas legislaciones, detallan los productos que serán de particular interés en el intercambio comercial entre los países firmantes.

Por sus implicancias políticas internacionales, el acuerdo más conocido durante el período en consideración, es el que firmaron Argentina y España o, si se prefiere, Perón y Francisco Franco (148). "La ayuda argentina resultó crucial durante el período que va entre la exclusión de España de los países beneficiarios del Plan Marshall, y el cambio de actitud de Estados Unidos. Comenzó el 30 de octubre de 1946, con el envío de trigo a crédito... Evita visitó España en el verano de 1947 (Franco hubiera preferido que Perón lo hubiera hecho)" (Preston, 1994). "Cuando en 1947 las Naciones Unidas ordenaron el bloqueo contra España, yo convoqué a una reunión urgente de Gabinete para discutir el tema. Dije que si nosotros sosteníamos la línea hispánica, debíamos apoyar a ese país, fuera cual fuera su gobierno: Franco o cualquier otro. Yo sabía que quien iba a sufrir el hambre no era Franco sino el pueblo español" (Perón, en Martínez, 1996) (149).

"Con arreglo al Protocolo firmado, adicional al Convenio Comercial y de Pagos de 1946, el crédito acordado a España por convenios anteriores, que alcanzaba a *$mn 350 M.*, y que estaba totalmente utilizado, se amplía a *$mn 1.750 M.* Esta suma podrá utilizarse a razón de *$mn 350 M.* anuales hasta 1951 inclusive. Al fin de cada año el saldo de pesos argentinos a nuestro favor que arrojen las operaciones imputables a este Convenio, se convertirá a pesetas que se acreditarán en una cuenta abierta en el Instituto Español de Moneda Extranjera. Dicho crédito podrá ser utilizado para abonar las obras, construcciones, adquisiciones y otros gastos destinados a la instalación de una zona franca argentina en el puerto de Cádiz; para la construcción en España de buques y material ferroviario y naval, y para gastos oficiales argentinos en ese país. El gobierno argentino se compromete a facilitar la exporta-

(148) "Firmaron" es una forma de decir ya que "recién en 1973 PERÓN habló personalmente con FRANCO" (JORGE ANTONIO, en Granados, 1988).

(149) Operaciones hubo desde antes, ya que el decreto 23.230, del 25 de agosto de 1944, había autorizado a la Junta Reguladora de la Producción Agrícola, a venderle a España *1 millón* de tns. de trigo, equivalentes a *43%* del volumen exportado en 1944 (no quiere decir que todo el trigo fue entregado en un sólo año); y el decreto 4044, del 23 de febrero de 1945, creó la Comisión receptora y distribuidora de hierro español, para realizar todas las tramitaciones necesarias que hasta el presente hacía la Dirección de Abastecimiento.

ción de cereales, productos alimenticios y materias primas que España adquiera; a acordar a las mercaderías españolas consideradas esenciales, el tratamiento más favorable en cuanto al sistema de permisos de cambio y control de importaciones, y a autorizar permisos previos de cambio hasta la suma de *$mn 70 M.* anuales para la importación de productos españoles considerados como no esenciales" (BCRA, Memoria 1948). "España no cumplió con sus compromisos de abastecer el programa de desarrollo industrial argentino" (García Heras, 1996).

d. Control de cambios. "El control de cambios [que había sido creado en 1931] se fue convirtiendo en un inapreciable instrumento de política económica general. A través de la fijación de tipos de cambio múltiples, y de la regulación de las importaciones con vistas a la protección y fomento de la industria nacional, se dispuso de un elemento eficaz, flexible y oportuno, que vino a sustituir con ventaja a los tradicionales instrumentos de regulación aduanera (tarifas y derechos), utilizados fundamentalmente con finalidades fiscales y no de protección y fomento industrial" (Cafiero, 1961). El decreto 3214, 23 de julio de 1943, dispuso la obligatoriedad de autorización previa para funcionar como *agencia de cambio*, la cual podría operar sólo en el segmento libre del mercado de cambios; y el decreto 12.596, del 3 de mayo de 1946, centralizó en el BCRA, la operatoria del control de cambios.

El cuadro Nº 3 muestra la evolución de los tipos de cambio nominales durante el período en consideración. En materia cambiaria, Perón heredó una estructura de tipos de cambio múltiples, con niveles nominales constantes desde octubre de 1939, fijados en *$mn 17* por L (libra esterlina) para el tipo vendedor, y *$mn 13,50* para el tipo comprador (lo cual implica un "margen de cambios" de *20,6%*), más un segmento "libre" (legal), que a fines de 1939 se ubicó *2,5%* por encima del tipo vendedor (los correspondientes tipos de cambio con respecto al dólar, naturalmente, respetaban la relación *L 1 = $us 4,03*). El 20 de enero de 1947, al generalizarse el uso de los permisos previos de cambio para importar, surgió el segmento "negro o paralelo" (ilegal) del mercado cambiario.

LIBRA Y DÓLAR

Cuadro Nº 3

LIBRA
(pesos moneda nacional por unidad)

Promedio	Tipo de cambio oficial		
	Comercial (comprador)	Comercial (vendedor)	Libre
1939	14,59	17,00	19,21
1940	13,50	17,00	
1941	13,50	17,00	
1942	13,50	17,00	
1943	13,50	17,00	
1944	13,50	17,00	

Promedio	Tipo de cambio oficial		
	Comercial (comprador)	Comercial (vendedor)	Libre
1945	13,50	17,00	
1946	13,53	17,04	
1947	13,52	17,03	16,48
1948	13,53	17,04	16,43
1949	13,53	17,04	16,80

DÓLAR

Promedio	Tipo de cambio oficial		Libre	Tipo de cambio paralelo	Brecha paralelo/ libre
	Comercial (comprador)	Comercial (vendedor)			
	(pesos moneda nacional por unidad)				(%)
1939	3,27	3,83	4,33		
1940	3,36	4,23	4,37		
1941	3,36	4,23	4,24		
1942	3,36	4,23	4,23		
1943	3,36	4,23	4,06		
1944	3,36	4,23	4,02		
1945	3,36	4,23	4,06		
1946	3,36	4,23	4,09		
1947	3,36	4,23	4,08	4,53	11,2
1948	3,36	4,23	4,45	6,98	56,6
1949	3,36	4,85	6,21	11,71	88,6
1950	3,91	6,56	10,69	15,99	49,5
1951	5,00	7,50	14,20	23,74	67,1
1952	5,00	7,50	14,05	22,94	63,3
1953	5,00	7,50	13,99	22,56	61,3
1954	5,00	7,50	13,99	25,30	80,9
Set. 55	5,00	7,50	13,99	25,77	84,3

Fuente: Elaborado en base a Ambito Financiero, BCRA, Techint y Vázquez Presedo (1976).

Los referidos niveles de los tipos de cambio continuaron en vigencia hasta el 18 de setiembre de 1949, cuando la libra esterlina fue devaluada con respecto al dólar, pasando de $us 4,03 a *$us 2,80 por L.* Mediante la circular BCRA 1159, del 1 de octubre, que rigió a partir del 3 de dicho mes, las autoridades argentinas aprovecharon la devaluación de la libra "pegándose" a esta última, es decir, manteniendo el tipo de cambio de *$mn 17,04* por unidad, lo cual automáticamente implicó una devaluación del peso con respecto al dólar... *vendedor*, que aumentó *44%*, al pasar de *$mn 4,2289* a *$mn 6,0857* por dólar, *manteniéndose constante* en *$mn 3,3482* el tipo comprador, lo cual aumentó el margen de cambios de *20,6%* a *45%* (150). El tipo de cambio libre aumentó *87,6%*, al pasar de *$mn 4,8075* a *$mn 9,02* por dólar.

(150) Tanto desde el punto de vista vendedor como comprador, los tipos de cambio también dependían del tipo de producto. "En 1946 había *5* tipos de cambio legales: 2 compradores, 2 vendedores, y uno 'libre'. En 1949 había *8*: 4 compradores, 3 vendedores y uno 'libre' (García, 1973). Y la dispersión de cotizaciones era muy significativa. Luego de la modificación de setiembre de 1949, el Banco Central vendía dólares a *$mn 3,7313* por unidad en el tipo preferencial A, a *$mn 5,3714* en el tipo preferencial B, y a *$mn 6,0857* en el tipo básico; y compraba dólares a *$mn 3,3582* por unidad en el tipo básico, a *$mn 4,8321* en el tipo preferencial A, a *$mn 5,7286* en el tipo preferencial B, y a *$mn 7,1964* —sic— en el segmento especial (Banco Central, Memoria 1949). Lo cual implica diferencias de *63%* entre los tipos vendedores, y de *114%* entre los tipos compradores.

El 28 de agosto de 1950 se produjo la última modificación cambiaria del período. Como consecuencia de la cual el tipo vendedor aumentó *23%*, al pasar de *$mn 6,0857* a *$mn 7,5* por dólar; el tipo comprador subió *49%*, al pasar de *$mn 3,3582* a *$mn 5* por dólar (lo cual redujo el margen de cambios de *45%* a *33%*); y el tipo libre aumentó *85%*.

La brecha entre el tipo de cambio negro o paralelo y el libre, trepó de *11%* en 1947 a *88%* en 1949, cayendo a *49%* un año después, volviendo a aumentar de ahí en más. En el promedio de los 9 primeros meses de 1955, dicha brecha se ubicó en *84%*.

5.3. Promoción industrial

"La independencia estratégica es inseparable de la independencia industrial" (Perón, 1957).

"Al finalizar la Segunda Guerra Mundial el objetivo básico del gobierno argentino, como el de otros gobiernos latinoamericanos, era defender lo que ya existía en materia de producción manufacturera (151). Esta defensa se articulaba con el temor a la desocupación que era de esperar, como consecuencia de los reajustes económicos que traería la paz" (Skupch, 1972).

Como consecuencia de lo cual, "el capital nacional fue generosa y exageradamente protegido... Un fenómeno transitorio terminó siendo una trágica característica permanente de la industria: la cuasi-renta como resultado de la prebenda oficial, en vez de la cuasi-renta innovativa" (Di Tella, 1982)(152).

La ley 12.709, del 29 de setiembre de 1941, había creado la *Dirección General de Fabricaciones Militares* (FM), mostrando que la ligazón entre defensa e industria "estaba en el aire" antes de que Perón llegara al poder. "Las Fuerzas Armadas tenían un proyecto de largo alcance: desarrollar una industria de armas nacional... La tarea recayó en FM. Su director, el general Manuel Savio, insistió en 2 factores claves: la creación de una planta siderúrgica integral y la construcción de fábricas de armamentos" (Potash, 1981). "Aunque Savio no simpatizaba con Perón, se sintió complacido ante el aumento de los fondos asignados a FM" (Potash, 1971).

---

(151) Nadie pensaba en ese momento que "la 'agrarización' de la economía es tan esencial para el progreso como la 'industrialización'" (PINEDO, 1968, pero escrito en 1956).

(152) Lo cual convirtió a la siguiente, en mera expresión de deseos: "es cierto que las limitaciones en la asignación de las divisas, plenamente justificadas, tienden a crear una situación que favorece a las industrias existentes y las que se instalen, pero el BCRA confía en que los beneficiarios de esta situación comprenderán la seria responsabilidad que para ellos comporta y que, en consecuencia, no omitirán esfuerzos para expandir el volumen de su producción, mejorarla y aumentar la productividad, a fin de alcanzar cuanto antes condiciones que permitan satisfacer íntegramente la demanda interna en competencia con las importaciones y sin necesidad de apoyo, devolviendo así a la colectividad la ayuda recibida de ella a través del sistema de precios en el período necesario para afianzarse" (BCRA, Memoria 1946).

En el capítulo anterior de esta obra se aludió a las ideas estatizantes y autarquizantes, imperantes dentro del Ejército a partir de la década de 1930. La corriente en favor de las estatizaciones y la desvinculación con la economía mundial tenía "matices". "El mayor Ricardo L. Maraimbo, y los tenientes coroneles Mariano Abarca y Alejandro G. Unsain, no limitaban la autarquía a la fabricación de bienes estratégicos, sino que la extendían al conjunto de la actividad industrial; el general José María Sarobe no sólo limitaba la autarquía a las industrias militares, sino que se pronunciaba en favor de la exportación de manufacturas; Savio hacía mención expresa de la necesidad de evitar la autarquía y la industrialización a ultranza; en tanto que el coronel Perón se pronunciaba en favor de la autarquía en lo militar y de la industria pesada, pero rechazaba enfáticamente a las industrias artificiales" (Llach, 1984)(153).

El decreto 14.630, del 5 de junio de 1944, le dió contenido concreto al objetivo de fomento y defensa de la industria nacional, al explicitar los criterios con los cuales se identificaría a las industrias *de interés nacional*, entendiendo por tales a aquellas que emplearan exclusivamente materia prima nacional y cuya producción estuviera destinada a *abastacer el mercado interno*, o las que utilizando parcial o totalmente materias primas o artículos semielaborados de procedencia extranjera, produjeran *artículos de primera necesidad o interesaran a la defensa nacional*; a las cuales se las beneficiaría con mayores recargos aduaneros, cuotas y subsidios.

Específicamente, y en base a lo que se denominó "industrialización sustitutiva de importaciones", estableció un régimen de fomento y defensa, aplicando derechos aduaneros especiales (de fomento y de defensa), cuotas de importación o subsidios. Los derechos de fomento no podrían ser superiores a *50%* del valor fijado para el producto en la tarifa de avaluos, mientras que los derechos de defensa podrían serlo, para neutralizar el *dumping*; y si los derechos aduaneros y las cuotas no fueran suficientes para obtener la finalidad que persigue este decreto, podrían otorgarse subsidios (el decreto 18.848, del 15 de agosto de 1945, reglamentó el decreto 14.630/44).

Por aplicación del decreto 14.630/44, un notable número de actividades industriales fueron calificadas como de interés nacional. Así, en 1945 se declaró de interés nacional a la producción de *azufre* (154); el decreto 6670, del 8 de marzo de 1946, calificó de igual manera a la de *arrabio*; el decreto 7219, del 13 de marzo, a la de *madera terciada*; el decreto 5474, del 2 de agosto, a la de *ácido cítrico*; el decreto 12.006, del 28 de setiembre, a la de *pilas eléctricas húmedas*; el decreto 19.339, del 18 de diciembre de 1946, a la de *cloruro de bario*; el decreto 21.743, del 28 de diciembre de 1946, a la de *carreteles de madera para hilos de coser*; el decreto 5687, del 3 de marzo de 1947, a la de *hierro laminado* (el decreto 17.692, del 27 de julio de 1949, confirmó el decre-

(153) Las opiniones de SAVIO están incorporadas en la ley 12.987, del 13 de julio de 1947, que se asocia con su apellido, según se verá más adelante, en esta misma sección del capítulo.

(154) Según ALTIMIR, SANTAMARÍA y SOURROUILLE (1966). No pude encontrar el respectivo decreto en el *Boletín Oficial*, pero el número de decreto citado por los referidos autores, "no puede ser".

to 5687/47); el decreto 7295, del 18 de marzo, a la de *agua oxigenada* (el decreto 15.996, del 12 de julio de 1949, confirmó el decreto 7295/47); el decreto 7406, del 20 de marzo, a la de *fieltros o astaltinas*; el decreto 10.933, del 25 de abril, a la de la *penicilina*; el decreto 34.285, del 4 de noviembre, a la de la *película virgen*; el decreto 37.452, del 28 de noviembre, a la de *fibras vegetales largas*; el decreto 40.948, a la de *carburo de tungsteno* (155); el decreto 574, del 12 de enero de 1948, a la de *material fotográfico*; el decreto 36.108, del 23 de noviembre, a la de *sulfato de bario*; el decreto 36.114, del 23 de noviembre, a la de *sulfamidas*; el decreto 39.507, del 29 de diciembre, a la de *dicloro-difenil-tricloroetano*; el decreto 2680, del 3 de febrero de 1949, a la de *películas radiográficas*; el decreto 25.788, del 13 de octubre, a la de *productos plásticos sintéticos*; el decreto 27.281, del 28 de octubre, a la de *tintas gráficas*; el decreto 31.436, del 14 de diciembre, a la de *herramientas*; el decreto 13.848, del 10 de julio de 1950, a la de *pólvora, explosivos y afines*; el decreto 19.265, del 13 de setiembre, a la de *dolomita calcinada*; el decreto 9062, del 9 de mayo de 1951, a la de *cojinetes a rodamiento*; el decreto 23.176, del 22 de noviembre, a la de *productos opoterápicos*; el decreto 25.056, del 12 de diciembre, a la de *máquinas e implementos agrícolas*; el decreto 1945, del 29 de enero de 1952, a la de *metales en polvo*; y el decreto 1946, del 29 de enero, a la de *tierras decolorantes*. Como se verá en el próximo capítulo de esta obra, la declaración de interés nacional también continuó otorgándose a partir de 1952.

La ley 12.987, del 13 de junio de 1947, denominada "ley Savio", aprobó el *plan siderúrgico argentino* que había sido aprobado por el decreto 8078, del 21 de marzo de 1946, para producir acero en el país utilizando minerales y combustibles argentinos y extranjeros en la proporción más ventajosa, y suministrar a la industria nacional acero de alta calidad, a precios que se aproximaran todo lo posible a los que rigieran en los centros de producción extranjeros más importantes; aprobó la constitución de la *Sociedad Mixta Siderurgia Argentina* (SOMISA), integrada por FM e industriales siderúrgicos, según actas firmadas el 19 de enero y el 22 de febrero de 1946 (*80%* pública, el resto privada); y dispuso que el precio de venta de los productos de SOMISA debía fijarse a la par con sus similares importados, más una tolerancia de *5%* (sic) (el decreto 22.315, del 31 de julio, aprobó la constitución definitiva de SOMISA).

El decreto 18.991, del 1 de julio de 1947, creó la *Dirección Nacional de Industrias del Estado* (DINIE), para que actuara como organismo rector y coordinador de los establecimientos industriales que explotara directamente el Estado, pasaran a su cargo o estuvieran comprendidos en el decreto 1921, del 24 de enero de 1947 (que había ordenado adquirir en bloque los bienes de propiedad enemiga), tuvieran carácter industrial y le fueran transferidos por el BCRA; y el decreto 8130, del 20 de marzo de 1948, aprobó el estatuto orgánico de la DINIE.

---

(155) "No fue publicado en el *Boletín Oficial*" (ALTIMIR, SANTAMARÍA y SOURROUILLE, 1966, quienes analizaron en detalle la aplicación del decreto 14.630/44 a las distintas ramas industriales).

Bellini (2001) analizó al grupo DINIE, "encargado de una *treintena* de empresas de capital *alemán*, que habían sido intervenidas y quedaron bajo la órbita del Estado el 27 de marzo de 1945, cuando Argentina le declaró la guerra al Eje. A partir de 1947, las empresas fueron puestas bajo la dirección del ministro de Industria, José Constantino Barro... El desempeño de DINIE evidencia claramente los límites de la política industrial peronista... No eran industrias pensadas como prioritarias desde el punto de vista de la defensa nacional... Fue un proceso no planificado, resultado del pragmatismo de la estrategia económica peronista en cuanto al rol del Estado en la producción directa... El problema más grave que debió enfrentar el directorio de DINIE fue el de la renovación del capital fijo de las empresas alemanas... El plan económico de 1952 —que será analizado en el próximo capítulo de esta obra— le acordó a DINIE, junto al IAPI, la distribución de importaciones de bienes esenciales para la industria, evitando así la intermediación de los importadores (en 1953/54, *62,6%* de las ventas del grupo eran al Estado)... DINIE no pudo desarrollar su independencia tecnológica, ya en 1949 se intentaban restablecer las relaciones con las casas matrices de Alemania, para la transferencia de tecnología. Ese era el anticipo del final de DINIE, porque hacía patente la dependencia estructural de las industrias estatales... A partir de 1953 la actividad del grupo comenzó a desacelerarse. Con la designación de Orlando Santos al frente del ministerio de Industria se inició el retiro del Estado del grupo DINIE y los primeros pasos de enajenación parcial".

Además, el decreto 11.024, del 24 de abril de 1946, dispuso que todo comprador de *leña* que la destinara para alimentar gasógenos de tipo industrial, recibiría una bonificación de $mn 5 por tonelada de leña consumida, siempre que la misma proviniera de una distancia no mayor de 250 kms. del lugar de consumo; que las centrales eléctricas, plantas industriales y ferrocarriles, debían adquirir durante 1946, combustibles forestales de producción nacional por una cantidad no inferior a *50%* de la adquirida en 1945, salvo que lo sustituyeran por carbón mineral de producción nacional; el decreto 11.025, del 24 de abril de 1946, dispuso que la Dirección Nacional de Transportes estudiaría la posibilidad técnica de establecer, para el transporte ferroviario de combustibles sólidos minerales en todo el país, una tarifa única por tonelada kilómetro recorrido; el decreto 30.836, del 3 de octubre de 1947, declaró *escasos* (sic) las cocinas, calefones y secadores en cuya construcción se empleara chapa de hierro laminado, debiendo los fabricantes de dichos productos elaborar *50%* de su producción, para que funcionaran a gas; el decreto 2786, del 30 de enero de 1948, autorizó a FM a constituir una sociedad mixta para fabricar *chapas, planchas y hojalata*; el decreto 7450, del 13 de marzo de 1948, le encomendó a FM la erección de una planta para fundir y refinar el estaño que Argentina importaría de Bolivia; el decreto 17.860, del 16 de junio de 1948, facultó al ministerio de Marina para llevar a cabo un plan de fomento y desarrollo industrial del territorio nacional de *Tierra del Fuego*; y el decreto 9782, del 15 de mayo de 1950, fijó el plan de fomento para la industria *minera* nacional.

En el plano organizativo, el decreto 16.008, del 30 de junio de 1944, creó el *Instituto Nacional de Tecnología*, para promover el adelanto científico y téc-

nico-industrial del país; el decreto 20.262, del 28 de julio, creó la *secretaría de Industria y Comercio* (sIyC); el decreto 8823, del 21 de abril de 1945, creó el *Consejo Superior de Industria y Comercio* y la *Comisión de Coordinación* permanente de la sIyC, integrada por representantes de la Unión Industrial Argentina, Bolsa de Comercio de Buenos Aires y de Rosario, Cámara de Exportadores, Centro de Importadores, etc.; el decreto 3347, del 5 de febrero de 1948, creó la *Comisión Nacional de Radicación de Industrias,* para realizar los estudios pertinentes, y elevarlos al Consejo Económico Nacional, referidos a la radicación de industrias convenientes (sic); y el decreto 25.683, del 18 de diciembre de 1951, creó la *Comisión Nacional de Promoción Industrial,* para estudiar y proponer las medidas conducentes a racionalizar y modernizar las industrias, como así también a facilitar la conversión y creación de otras nuevas, con el objeto de impulsar racionalmente la diversificación y el aumento de la potencialidad industrial.

. . .

Porciones de las políticas fiscal y crediticia tuvieron estrecha vinculación con la promoción industrial.

El decreto 15.921, del 1 de junio de 1946, dispuso que a los efectos del pago del *impuesto a los réditos,* los contribuyentes podrían deducir de las utilidades impositivas, *10%* sobre la parte del aumento del capital en explotación que representara *30%* de la utilidad impositiva; más *20%* sobre la parte del aumento del capital en explotación que representara *30%* de la utilidad impositiva; y así sucesivamente, hasta *80%* sobre la parte del aumento del capital en explotación comprendido entre *90%* y 100% de la utilidad impositiva. Siempre que por lo menos 30% de las utilidades fueran afectadas al aumento de la capacidad productiva de la empresa, mediante la instalación de plantas nuevas, ampliación de las existentes o construcción de nuevas industrias manufactureras o de transformación (el decreto 17.147, del 11 de junio de 1948, extendió el beneficio a las empresas agrícolas, de pesca y mineras).

Al mismo tiempo, "15 leyes de promoción industrial fueron dictadas por provincias y municipios" (Dorfman, en Llach, 1984).

"Entre 1946 y 1955, en el sector agropecuario las desgravaciones no tuvieron *ningún* efecto. En la industria, sin desgravaciones el stock neto de capital de 1955 hubiera sido *27%* inferior al observado. Para ambos sectores, *18%* del aumento de capital entre 1946 y 1955 es explicado por las desgravaciones" (Bara, 1968).

Al mismo tiempo "la política crediticia reforzó la influencia de las políticas proteccionistas" (Díaz Alejandro, 1970). [El decreto 8537, del 3 de abril del 1944 creó el *Banco de Crédito Industrial Argentino,* contra la opinión del BCRA, que prefería un banco de inversión —financiado con la colocación de títulos a largo plazo— para atender las necesidades crediticias del sector. Schwartz (1967) analizó la evolución del crédito al sector manufacturero durante el

período en consideración, que será analizado más adelante en este mismo capítulo de la obra.

5.4. Estatizaciones no financieras

"Si algo caracterizó a la política económica del peronismo en su etapa inicial, fue la estatización de los servicios públicos" (Gambini, 1983).

"En la segunda mitad de la década de 1940 se produjo un aumento sustancial del rol permanente del Estado en la economía en muchos países europeos. En la propia Inglaterra porciones cruciales de la economía fueron estatizadas... [Por otra parte] Inglaterra tenía una estrategia de largo plazo, de vender la mayoría de sus inversiones en 'servicios públicos' en América Latina, si podía obtener un precio satisfactorio... En la misma *semana* de setiembre de 1946 en que se celebró el acuerdo Wilfred Eady-Miguel Miranda, Brasil anunció que había decidido hacerse cargo del Ferrocarril de San Pablo (156); y en la misma semana de febrero de 1948 en que Argentina completó su acuerdo sobre compra de los ferrocarriles, Uruguay estatizó los suyos" (Fodor, 1989) (157).

"Las estatizaciones compatibilizaron los intereses británicos con las aspiraciones nacionalistas. No fue un acto inamistoso hacia Inglaterra, sino todo lo contrario" (Di Tella, 1982). Es más, "cuando ocurrió [la estatización], en Londres hubo euforia... [En materia de capital extranjero] Perón pidió condiciones razonables, actuó sin animosidad y otorgó ayudas generosas a los países europeos que las necesitaban" (Fodor, 1989).

"Cuando nacionalizamos los servicios públicos durante el primer gobierno de Perón, lo hicimos porque eran de propiedad extranjera, no porque eran privados. Nosotros a este dilema entre propiedad estatal y propiedad privada, le oponemos también esta bisagra de la propiedad social" (Cafiero, 1995); "léanse los escritos y discursos de Perón, y después díganme donde está la prédica *concreta* en pro del estatismo y contra la iniciativa privada" (Jorge Antonio, en Granados, 1988); "en el momento de ponerse en marcha la política estatizadora, lo que más se discutía era la forma en que se hacían las negociaciones con las compañías extranjeras, a las que se les concedió un tratamiento que irritaba a los opositores, porque se pagaban indemnizaciones consideradas excesivas" (Gambini, 1983).

a. Ferrocarriles. De todas las estatizaciones, la que de lejos más acaparó la atención, tanto desde el punto de vista político como económico, fue la

---

(156) DE PAIVA (1991) analiza en detalle las negociaciones que Inglaterra mantuvo con Brasil durante el período en consideración.

(157) "La estatización de los ferrocarriles fue, para algunos, un acto de soberanía, y para otros la compra de hierro viejo" (SKUPCH, 1972). "Al terminar la Segunda Guerra Mundial Argentina podría haber obtenido cualquier cosa de Inglaterra, por ejemplo, la devolución de las Islas Malvinas. Pero los argentinos teníamos [entonces] una obsesión ideológica casi excluyente: los ferrocarriles... El día de la compra de los ferrocarriles no fue el día de la soberanía, sino el de la zoncera nacional" (PERINA, 1996). ¿Con ojos de 1946, también?

de los ferrocarriles ingleses; lo cual no sorprende ya que "la compra de los ferrocarriles británicos por parte del Estado argentino marcó el fin de la hegemonía británica en Argentina" (Skupch, 1972) (158).

"En 1917 los ferrocarriles ingleses equivalían a *80%* del capital total del sector, y *90%* del capital privado. Cuatro empresas concentraban el grueso de dicho capital: Ferrocarril del Sud; Ferrocarril Oeste; Ferrocarril Central Argentino; y Ferrocarril Buenos Aires y Pacífico" (Skupch, 1971. El listado de empresas puede consultarse en Zalduendo, 1975).

Como se explicó en el capítulo anterior, propuestas de estatización de los ferrocarriles existieron desde comienzos del siglo XX. Dichas propuestas recrudecieron a mediados de la década de 1930, porque "los ferrocarriles habían dejado de ser un buen negocio. El precio de las acciones de las compañías ferroviarias cayó en Londres *88%* entre 1929 y 1936... En 1936 los ingleses realizaron la primera propuesta de estatización,... consistente en que el Estado argentino fuera gradualmente tomando una participación creciente en un organismo similar a la *Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires*" (Skupch, 1972). Las iniciativas volvieron a plantearse durante la Segunda Guerra Mundial, al analizarse el posible destino de las libras que en favor de Argentina se acumulaban en el Banco de Inglaterra, como consecuencia de los superávit comerciales.

Las negociaciones que finalizaron en la compra de los ferrocarriles ingleses por parte del Estado argentino, comenzaron inmediatamente después de finalizar la Segunda Guerra Mundial. Dichas negociaciones "se desarrollaron sin apuro. Inglaterra no lo tenía, porque seguía teniendo crédito en Argentina; Argentina tampoco lo tenía, porque vencían los beneficios [impositivos] de la Ley [Emilio] Mitre de 1907" (Fodor y O'Connell, 1973) (159).

Miguel Miranda encabezó el equipo negociador argentino, Wilfred Eady, viejo conocedor de Argentina, el equipo inglés. Luego de varios meses de negociaciones, el 17 de setiembre de 1946 se firmaron los *Acuerdos preliminares sobre cuestiones de pagos, carnes, ferrocarriles y negociación de un convenio comercial*, habitualmente conocidos como *Acuerdo Miranda-Eady* (160).

---

(158) El decreto 26.965, del 2 de octubre de 1944, dispuso que el tránsito dejara de circular por la mano izquierda, y comenzara a hacerlo por la mano derecha. ¿Otro hito en el fin de la hegemonía británica en Argentina?

A propósito: se cambió el sentido del transito para autos, colectivos y tranvías, no así para trenes y subtes, los cuales en Argentina siguen corriendo por la izquierda. Por eso cuando uno viaja en los subtes de, por ejemplo, Nueva York, al comienzo se confunde, porque allí corren "al revés", es decir, por la derecha.

(159) Las concesiones para operar los ferrocarriles eran perpetuas, los beneficios impositivos caducaban el 1 de enero de 1947.

(160) Los ferrocarriles ingleses eran privados, no obstante lo cual el equipo negociador fue presidido por un funcionario, pues EADY opinó que "es necesario que el Gobierno de su Majestad, en el nombre de los accionistas, lleve adelante las negociaciones" (ESCUDÉ y CARBALLO, 1979. Este trabajo sintetiza la posición inglesa durante las negociaciones, según los documentos depositados en el archivo del *Foreign Office*).

En la porción referida a ferrocarriles, el Acuerdo dispuso que se formaría una compañía argentina, con el propósito de adquirir y explotar los bienes de las compañías ferroviarias de capital británico... Una Subcomisión Técnica Asesora se reuniría antes de fines de octubre de 1946, para convenir el monto del capital inicial y demás cuestiones anexas, siendo la intención que la transferencia se completara antes del 1 de enero de 1947... El gobierno argentino exoneraría a la nueva compañía de todos y cualesquiera impuestos nacionales, provinciales y municipales, presentes y futuros... La nueva sociedad tendría un rendimiento mínimo de *4%* anual del capital... El gobierno incorporaría a la nueva sociedad *$mn 500 M.* (*L 30 M.*) en los siguientes 5 años, para ser invertidos en la modernización del sistema ferroviario (161). En cuanto a los pagos, se convino que todas las libras que recibiera Argentina a partir del 17 de setiembre de 1946, serían libremente disponibles para el pago de transacciones corrientes en cualquier parte; y en cuanto al stock de libras acumuladas a la fecha del Acuerdo en el Banco de Inglaterra, que pertenecieran al Estado argentino, se convino que parte de ellas podrían destinarse a repatriar deuda pública (162), transferir a Brasil hasta *L 10 M.*, y/o rescatar inversiones de capital británico en Argentina. El saldo no utilizado continuaría gozando de la garantía en oro, redituando un interés de *0,5%* anual (163). Al mismo tiempo se liberaron las *509,9 M.* de onzas finas de oro del BCRA, depositadas en el Banco de Inglaterra (el texto completo del Acuerdo puede consultarse en Drosdoff, 1972). "El Acuerdo no puede considerarse un éxito rotundo para ninguno de los 2 países" (Skupch, 1972).

Según el Acuerdo, "los ingleses no se desprenderían de sus activos, al tiempo que se prorrogarían indefinidamente los beneficios impositivos de la ley Mitre, [en tanto que Argentina "ponía un pie" en sus ferrocarriles]. La *sociedad mixta* era la mejor vía para conformar a ambos países, pero Estados Unidos estaba disconforme" (Gambini, 1983). "La mejor alternativa para Perón no era la de comprar los ferrocarriles... Cuando se anunció el establecimiento de una compañía mixta, los radicales, que estaban por la estatización, protestaron" (Fodor, 1989).

Cuando la Subcomisión Técnica Asesora se reunió en octubre de 1946, para determinar el valor de las empresas ferroviarias, las posiciones iniciales eran bien diferentes: "para Eddy la cifra era *L 375 M.*, para Miranda *L 45 M.*" (Escudé, 1996a). "El embajador británico informó al Foreign Office con buen criterio: 'ambas partes están hablando ridiculeces'" (Escudé y Carballo, 1979).

MONTAGUE EDDY, presidente de 2 de las 4 líneas ferroviarias, y director de las otras 2, también formó parte del equipo negociador inglés, pero no integró la lista de firmantes del Acuerdo (no confundir Eady con Eddy).

(161) En setiembre de 1946, en Argentina, el Estado comprometió un aporte a lo largo de 5 años, en *pesos*. ¿Y las expectativas inflacionarias?

(162) "En 1947 se canceló *totalmente* la deuda externa" (CAVALLO y DOMENECH, 1986), y "a partir de 1948 Argentina se convirtió nuevamente en deudora" (DI TELLA y ZYMELMAN, 1967). "Cuando cayó PERÓN, el Estado Nacional debía *$us 757 M.*, de los cuales *$us 409 M.* correspondían a importaciones con pago diferido. *$us 260 M.* vencían en 1956" (PREBISCH, 1955).

(163) "Argentina pretendía consolidar las divisas bloqueadas, en un préstamo a *2,5%* anual, o bien que el saldo se convirtiera en dólares, francos suizos u oro" (SKUPCH, 1972).

En los *5* meses posteriores a la firma del Acuerdo el gobierno argentino cambió de opinión, ya que el 13 de febrero de 1947 Miranda y Eddy firmaron el contrato de *compraventa* de los ferrocarriles británicos (164). Según el contrato, con retroactividad al 1 de julio de 1946 el Estado argentino adquirió las 11 compañías ferroviarias por *L 135,5 M.*, abonando *L 14,5 M.* por las compañías asociadas, subsidiarias y colaterales (165). En total, libre de todo tipo de impuestos y gastos de transacción, *L 150 M.*. Al mismo tiempo se comprometió a contratar por un período mínimo de 5 años, al personal técnico permanente de las empresas ferroviarias (166). "El precio convenido excedía ligeramente la valuación en la Bolsa de Londres (*L 130 M.*), pero estaba muy por debajo de su valor nominal (*L 250 M.*) y tal vez por debajo de su costo de reemplazo. La venta hizo *subir* el precio de las acciones en Londres" (Skupch, 1972). "Winston Churchill acusó al Partido Laborista de miopía política al haber desaprovechado la oportunidad de formar una compañía mixta, asegurándose de ese modo la continuidad de la influencia británica en Argentina" (Graham Yooll, 2000).

El 13 de febrero de 1947 "quedó por acordar la forma de pago, cuestión que dominó por completo las nuevas tratativas" (Cafiero, 1961). La forma de pago se estableció un año después, con la firma del *Convenio de los Andes* (167).

"En el Convenio se acordó que las libras esterlinas que a la fecha del convenio Argentina mantenía bloqueadas en Gran Bretaña, y que sumaban alrededor de *L 140 M.*, seguirían garantizadas a su paridad oro, devengando un interés de *0,5%* anual. Se contabilizarían en una cuenta "A" y servirían para pagos de cualquier clase dentro del área de la libra esterlina; que los cobros y pagos que a partir de la fecha se realizaran entre ambos países se continuarían contabilizando en libras esterlinas, abriéndose al efecto una cuenta "B" en el Banco de Inglaterra. Se acordó la misma cláusula de garantía respecto de los saldos, estando disponibles los fondos para la misma clase de pagos que autoriza la cuenta "A"; que el gobierno del Reino Unido abonaría por adelantado al de Argentina, *L 100 M.* en concepto de valor aproximado de exportaciones argentinas al Reino Unido para 1948, y *L 10 M.* más, para compensar el mayor precio de tales exportaciones. El gobierno argentino abonaría intereses de *0,5%* anual sobre estos pagos adelantados, ajustados con

---

(164) El acuerdo rigió desde el momento en que fue aprobado por los directorios del IAPI (sic) y de las empresas ferroviarias.

(165) El listado de las 11 empresas ferroviarias incluidas en el contrato puede consultarse en el texto del acuerdo, publicado en *La Prensa* el 14 de febrero de 1947; el listado total de empresas asociadas, subsidiarias y colaterales aparece en SKUPCH (1972).

(166) El decreto 12.484, del 20 de junio de 1950, aprobó el contrato-tipo que se utilizaría para la contratación de servicios de personal británico, en las empresas nacionales, cuyo ingreso se hubiera producido en fecha inmediata anterior al 1 de marzo de 1948.

(167) ¿Cuándo se firmó el Convenio; el 12 de febrero de 1948 (SKUPCH, 1972), el 13 (ESCUDÉ, 1980) o el 18 de febrero (LUNA, 1992)? El 7 de febrero las partes terminaron de ponerse de acuerdo, y el 12 se firmó el convenio respectivo en la Casa de Gobierno. A propósito: el acuerdo fue logrado en el buque de bandera británica "Los Andes", por lo que en rigor el referido acuerdo debe denominarse *Convenio de "Los Andes"*.

relación a los embarques que se fueran efectuando; y que los *L 110 M.* adelantados, más *L 40 M.* provenientes de la cuenta "A", se aplicarían al pago íntegro de los ferrocarriles británicos, con sus capitales directos e indirectos" (Cafiero, 1961).

Por aplicación del decreto 5789, del 28 de febrero de 1948, el Estado tomó posesión de las empresas ferroviarias de capital *británico*, adquiridos por el convenio del 13 de febrero de 1947. La ceremonia formal tuvo lugar el 1 de marzo de 1948, en acto celebrado en Plaza Retiro. Desde ese momento *fueron "nuestros"*. La ley 13.490, del 30 de setiembre de 1948, dispuso que la transferencia de dominio de los bienes inmuebles de pertenencia de las empresas de ferrocarriles ingleses, se realizaría mediante escritura pública.

...

¿Qué relación hay entre la estatización de los ferrocarriles ingleses, y las reservas acumuladas por el Estado argentino en el Banco de Inglaterra? La respuesta más frecuente a este interrogante es que los ferrocarriles ingleses se pagaron con libras (168) bloqueadas, las cuales en el mejor de los casos tenían un poder adquisitivo muy incierto, y en el peor estaban cautivas de un país que tenía muy poco para ofrecernos (169). ¿Fue así?

La siguiente es la síntesis de la visión oficial *preperonista* sobre la cuestión: "no se ha resuelto aún el problema de la libre transferencia de oro que pudiera quedar en nuestra cuenta del Banco de Inglaterra, después de computarse lo que Argentina requiera para el pago de sus importaciones, servicios financieros y demás remesas a Gran Bretaña... Sería muy deseable llegar a un arreglo satisfactorio, a fin de evitar que el país pueda verse ante la seria alternativa de continuar con sus exportaciones más allá del punto en que comienza el problema del excedente, o de limitarlas a la cifra que la prudencia aconseja segun las circunstancias" (BCRA, Memoria 1939); "no ha sido posible llegar a un acuerdo respecto a la conversión de divisas libres de los saldos que arroja nuestro balance de pagos con el Reino Unido... Al respecto el Gobierno Británico ha expresado el deseo de que se considere un plan general de adquisición de ferrocarriles ingleses en Argentina" (BCRA, Memoria 1940); "alto nivel de actividad económica porque el Estado ha utilizado intensamente los recursos del sistema bancario para adquirir los excedentes agrícolas... Ha comenzado la repatriación de valores nacionales, pero estas operaciones necesariamente tienen un límite... Es el caso de preguntarse si Gran Bretaña, después del ingente esfuerzo financiero de esta guerra, se sentirá dispuesta a abandonar prontamente el régimen de libras bloqueadas, y pres-

(168) "PERÓN dispuso en 6 años de lo que se había acumulado en un siglo... Por pagar al exterior lo que no teníamos necesidad de pagar, nos vimos obligados a no pagar lo que teníamos obligación de pagar. Por pagar bienes que estaban en el país, nos quedamos sin recursos para importar bienes que necesitamos" (PINEDO, 1968).

(169) De paso resolvimos un problema "de tránsito", dado que en 1946, según PERÓN, "no podíamos caminar por los pasillos del BCRA, tan abarrotados estaban de lingotes de oro".

cindir de arreglos de compensación cuya técnica va perfeccionando progresivamente" (BCRA, Memoria 1941); "el valor de las libras bloqueadas está debidamente garantizado por el gobierno británico por una cláusula oro" (BCRA, Memoria 1942) (170).

El cuadro Nº 4 muestra las reservas totales, y las bloqueadas en el Banco de Inglaterra, durante el período en consideración. Del referido cuadro surge con claridad que Argentina tenía, en libras bloqueadas, casi todas las que necesitaba para pagar al contado los ferrocarriles ingleses. Sin embargo, según el Convenio de los Andes, nuestro país pagó *tres cuartas partes* con superávit comercial, y el cuarto restante con libras bloqueadas (téngase presente que se trata de libras *distintas*: las que surgen del superávit comercial son "convertibles", las acumuladas están "garantizadas en oro") (171).

RESERVAS

Cuadro Nº 4

	Totales					Bloqueadas, en el Banco de Inglaterra			
Fin de	BCRA, Memoria 1947 $mn	BCRA, Memoria 1958 $us	Gómez Morales, 1949 $mn	Cafiero, 1961 $us	García, 1973 $us	Skupch, 1972 L	Fodor, 1989 L	Convenio de los Andes L	García, 1973 $us
1943		972	3.402						
1944		1.272				81			
1945	5.700	1.615	5.605	1.697		112			
1946		1.687			1.687		130		569
1947		1.163						140	
1948		674	2.425	721					
1949		524							
1950		691							

(170) "Cuando estalló la Segunda Guerra Mundial el Banco de Inglaterra y el BCRA celebraron un acuerdo secreto. Inglaterra quería comprar sin pagar en dólares u oro, en tanto que Argentina quería seguir vendiéndole a Gran Bretaña. El acuerdo estableció que Argentina aceptaría libras esterlinas en pago por sus exportaciones, las cuales serían depositadas en una cuenta especial, a ser utilizadas para comprar en Inglaterra productos o títulos... Argentina no usó los fondos para cancelar deuda externa, por la que pagaba interés" (FODOR y O'CONNELL, 1973).

"Los ingleses llegaron a insinuarnos que los saldos [en libras bloqueadas] debían ser motivo de una especie de 'jubileo', y debían considerarse como una contribución argentina a la causa del 'Mundo libre'" (GÓMEZ MORALES, en Cafiero, 1961).

"En mayo de 1945 el Banco de Inglaterra bloqueaba reservas pertenecientes al resto del mundo por *L 3.354 M.*, *L 2.723 M.* de las cuales pertenecían a países del área de la libra (*L 1.116 M.* a India, y más de *L 1.000 M.* a Pakistán)" (SKUPCH, 1972, y DE PAIVA, 1991). No sorprende, por consiguiente, que "en febrero de 1946 economistas de India firmaron una petición demandando la suspensión de las exportaciones a Inglaterra pagaderas en libras" (FODOR, 1989). "Comparativamente, dentro del total de libras bloqueadas, Argentina y Brasil [con *L 112 M.* y *L. 40 M.*, respectivamente] ocupaban un lugar de segunda importancia" (SKUPCH, 1972).

(171) Quienes creen que los ferrocarriles ingleses valían "mucho" se sorprenderán al saber que lo que Argentina pagó en total por dichos ferrocarriles, equivalió a *38%* del valor de las exportaciones de 1947, a *108%* del superávit comercial de 1946, y a *228%* del superávit comercial de 1947.

Fin de	Totales					Bloqueadas, en el Banco de Inglaterra			
	BCRA, Memoria 1947 $mn	BCRA, Memoria 1958 $us	Gómez Morales, 1949 $mn	Cafiero, 1961 $us	García, 1973 $us	Skupch, 1972 L	Fodor, 1989 L	Convenio de los Andes L	García, 1973 $us
1951		357							
1952		184							
1953		377							
1954		371							

Skupch (1972) explica así el modo de pago elegido: "el 20 de agosto de 1947 se decretó la inconvertibilidad de la libra. La situación de las libras bloqueadas garantidas se modificó, así como también las principales disposiciones del convenio de pagos [de febrero de 1947], ya que la suspensión de la convertibilidad anulaba la posibilidad de que el superávit comercial pudiera ser utilizado para pagos fuera del área de la libra como se venía haciendo, además del peligro de la devaluación *de la cual estaban exentas las libras bloqueadas. Era preferible pagar los ferrocarriles con libras no garantidas, producidas por el excedente del comercio exterior, y no utilizar las libras disponibles en el Banco de Inglaterra, que eran convertibles a oro (el subrayado es mío)"* (172).

Según Skupch (1972), desde el punto de vista de Argentina la decisión de usar principalmente divisas provenientes del superávit comercial, y no las divisas bloqueadas, tiene una razón más profunda: "del análisis global de las relaciones entre Gran Bretaña y Argentina luego de la Segunda Guerra Mundial surge que la cuestión del precio pagado por los ferrocarriles dista mucho de ser esencial, y que la utilización de las libras bloqueadas respondió a una línea de política económica cuyo fin era asegurar el máximo posible de divisas convertibles a dólares, para asegurar el abastecimiento y la expansión de la industria local. La estatización aparece como una medida de *defensa* de la industria nacional, surgida durante la Guerra sobre la base de la sustitución de importaciones, en gran medida británicas, dentro de una estrategia de industrialización... Las preocupaciones del gobierno peronista en sus relaciones con Inglaterra eran fundamentalmente 2: proteger la industria nacional existente, ante la posible competencia británica; y lograr el máximo posible de divisas disponibles para utilizar fuera del área de la libra... Uno de los temores existentes en los grupos industriales ligados al gobierno, era que Gran Bretaña tratara de reconquistar el mercado argentino, para de ese modo revertir la balanza de pagos desfavorable, provocando con ello la ruina de una parte de la industria que había surgido durante la Guerra. Por otro lado el proceso de industrialización dependía del suministro de combustibles, equi-

(172) En los acuerdos Inglaterra no cesaba de comprometerse a que las divisas que surgieran del superávit comercial fueran convertibles (de otra manera, Argentina no podría haber firmado). Pero en aquellas circunstancias la palabra empeñada en un acuerdo enfrentaba problemas de credibilidad. SKUPCH (1972) sugiere que las divisas convertibles finalmente no lo eran, en tanto que —superada la dura realidad coyuntural— Inglaterra podría cumplir la garantía oro de las divisas bloqueadas.

pos y maquinarias, que sólo en una pequeña medida podían ser obtenidos del Reino Unido. De allí que la preocupación del gobierno fuera la de lograr que el máximo posible de libras estuvieran disponibles para ser utilizadas fuera del área de la libra" (173).

El cuadro Nº 4 también muestra que entre 1946 y 1948 el total de reservas *cayó a menos de la mitad*; si no se utilizaron para comprar los ferrocarriles ingleses; ¿para qué se utilizaron?

Los ferrocarriles *franceses* "fueron estatizados en diciembre de 1946" (Luna, 1984). El decreto 31.218, del 7 de octubre de 1947, incorporó a la red de ferrocarriles del Estado, a las empresas ferroviarias de capital francés: la Compañía General de Ferrocarriles de la Provincia de Buenos Aires, la Compañía Francesa del Ferrocarril de Santa Fe y la Compañía de Ferrocarril de Rosario a Puerto Belgrano, adquiridos por el gobierno nacional el 17 de diciembre de 1946, abonando a través del IAPI $mn 182,8 M. (equivalentes a *$us 44,5 M.*, al tipo de cambio libre).

Además de lo cual el decreto 34.102, del 2 de noviembre de 1948, pasó a la secretaría de Transportes, los ferrocarriles de los puertos de Rosario, San Nicolás, Mar del Plata y Quequén, así como las instalaciones de los puertos de Barranqueras, Formosa, Victoria, Concepción del Uruguay, Concordia, Santo Tomé y Paso de los Libres; y el decreto 9877, del 25 de abril de 1949, aprobó la compra de las acciones del Ferrocarril Central de Buenos Aires, a Federico M. *Lacroze*, en $mn 5,9 M. (equivalentes a *$us 500.000*, al tipo de cambio paralelo), así como la cancelación de las hipotecas y debentures emitidos por la empresa.

El decreto 11.569, del 23 de abril de 1948, autorizó la radicación de la empresa Borsari, de Bologna, Italia, dedicada a la fabricación de construcciones de líneas ferroviarias, obras edilicias y viales; el decreto 32.574, del 21 de octubre, denominó ferrocarril *General San Martín* al Ferrocarril de Buenos Aires al Pacífico, *General Belgrano* al Ferrocarril del Estado, *General Bartolomé Mitre* al Ferrocarril Central Argentino, *General Urquiza* al Ferrocarril de Entre Ríos y Nord Este Argentino, *General Roca* al Ferrocarril del Sud, *Domingo Faustino Sarmiento* al Ferrocarril Oeste, y *Nacional Patagónico* a las actuales líneas patagónicas; el decreto 3370, del 13 de febrero de 1950, creó el *Directorio de los Ferrocarriles del Estado*, para coordinar la explotación de los ferrocarriles nacionales; el decreto 20.024, del 22 de setiembre, organizó las empresas de ferrocarriles como *empresas del Estado*, quedando someti-

---

(173) "MIRANDA me dijo: 'no se aflija, Presidente, pagaremos hasta el último centavo, sin un centavo'. Efectivamente, así lo hizo. Pagamos con *trigo*" (PERÓN, 1957). Esta afirmación resulta congruente con el análisis de SKUPCH (1972), pero en realidad se refiere a la generación *interna* de fondos por parte del Estado argentino, a partir de la diferencia entre los precios internacional e interno de los granos. Desde este ángulo los ferrocarriles ingleses fueron pagados con el aumento del precio internacional de los granos posterior a la Segunda Guerra Mundial, que no llegó a manos de los agricultores argentinos.

das a la ley 13.653, de 1949, que regía las referidas empresas; y el decreto 20.422, del 27 de setiembre, aprobó el estatuto orgánico de las empresas ferroviarias del Estado.

b. Otras estatizaciones. La de los ferrocarriles fue la principal, pero no la única estatización del período.

Teléfonos. El decreto 10.467, del 8 de octubre de 1943, *prohibió* toda transferencia del servicio telefónico, salvo a familiares en caso de fallecimiento o ausencia del titular, o a firmas comerciales o entidades que cambiaran de dueño o de denominación; el decreto 13.880, del 15 de noviembre, dispuso que cuando la compañía Unión Telefónica comprobara el abuso (sic) por parte de los abonados, y estableciera que cuando las comunicaciones excedieran 5 minutos, podría hacerles saber que debían limitarlas; el decreto 13.896, del 15 de noviembre, estableció las normas referidas a la construcción y funcionamiento de líneas telefónicas privadas, como casas, estancias, colonias o cualquier otro núcleo poblado; y el decreto 15.094, del 27 de noviembre, reglamentó la instalación y funcionamiento de las líneas telefónicas de servicios privado.

"El 3 de setiembre de 1946 la Unión Telefónica (UT, propiedad de la International Telegraph and Telephone —ITT—) pasó a manos del Estado. La ITT obtuvo el monopolio de una concesión para proveer asistencia técnica y todo el material telefónico a la compañía nacionalizada, durante 10 años... El asesoramiento técnico fue rescindido el 15 de mayo de 1952, pagándose una indemnización de *Sus 3 M.*" (Gambini, 1983). El decreto 9180, del 3 de setiembre de 1946, *estatizó* los teléfonos (la ley 12.864, del 28 de setiembre de 1946, ratificó el decreto 9180/46); el decreto 12.752, del 12 de octubre, dispuso que el BCRA se hiciera cargo de la instrumentación de la ley 12.864; el decreto 18.885, del 19 de noviembre, le otorgó personería jurídica a la *Empresa Mixta Telefónica Argentina* (EMTA); la ley 12.959, del 12 de marzo de 1947, dispuso que la EMTA abonaría al fisco, como contribución única, 2% de las entradas brutas de la explotación del servicio; y la ley 12.971, del 28 de marzo, le ratificó la personería jurídica a la EMTA.

La ley 12.970, del 28 de marzo de 1947, *prohibió* la publicación, por parte de particulares, de las nóminas de los abonados a las redes pertenecientes al servicio público prestado por la EMTA, la cual quedó reservada a la misma con carácter exclusivo; el decreto 3571, del 6 de febrero de 1948, autorizó al Poder Ejecutivo a *adquirir* la Compañía Argentina de Teléfonos, la Compañía Entrerriana de Teléfonos, la Compañía Internacional de Teléfonos, la Empresa Telefónica de General Alvear, la Empresa Telefónica de Jujuy, la Compañía Telefónica Interprovincial, la Sociedad Anónima Tifal, la Empresa Telefónica La Argentina y la Empresa Telefónica de Neuquén y Río Negro; el decreto 8104, del 17 de marzo, dejó sin efecto el decreto 18.885/46, incorporando al Estado la EMTA; y el decreto 30.349, del 3 de diciembre de 1949, *incorporó* al Estado los bienes físicos de la Compañía Internacional de Teléfonos.

Mulleady (1956) documentó el deterioro que se produjo en una de las empresas telefónicas, luego de su estatización. "La historia de la UT tiene más de 50 años, y está llena de méritos para los que colaboraron con su trabajo en el desarrollo de sus instalaciones. La historia de Teléfonos del Estado es una historia corta, triste y bochornosa... En pocos años la UT, con el asesoramiento del mejor material informativo en la ciencia telefónica existente, procedente de las fuentes mundiales de la investigación científica, preparó y adiestró un conjunto de técnicos argentinos, la gran mayoría procedentes de las escuelas industriales de la Capital, y de un buen número de graduados universitarios... Desde Estados Unidos, donde iban los informes sobre el porcentaje de faltas en las distintas clases de equipos y redes, el número de cambios de domicilio no satisfechos a los 3, 4 ó 5 días (sic) de haber sido solicitados, el número de teléfonos no provistos, etc., se recibían las críticas, para que en Argentina se conociera y se cumpliera con las cifras estándares de las mejores empresas del Mundo... Al venderse la empresa la mayoría de los cargos directivos estaban desempeñados por argentinos con muchos años de servicio, habiendo sólo media docena de norteamericanos... La antigua UT había preparado un Plan Fundamental, para los próximos 20 años... A los pocos meses de ser estatizada la empresa comenzó el derrumbe administrativo. Desfilaron por la organización funcionarios nombrados por el gobierno, carentes de toda clase de conocimientos administrativos, que cometieron toda clase de desaciertos, algunos de tal gravedad que fueron condenados por la justicia y sus autores fueron a parar a la cárcel... En pocos meses arrasaron con todo el personal administrativo y gran parte del técnico. En mi carácter de ingeniero jefe me tocó presenciar el principio de la 'debacle'".

Barcos. "En agosto de 1941 el presidente Castillo compró los *16* barcos italianos bloqueados en puertos argentinos por los Aliados. Así [el 16 de octubre de 1941] se creó la *Flota Mercante del Estado*... Pero la principal operación para ampliar dicha flota consistió en adquirir, en mayo de 1949, los barcos de la Compañía Argentina de Navegación Dodero S. A., comprada en 1942 a Nicolás Mihanovich" (Gambini, 1983).

"1949 fue un año crucial para el grupo Dodero... A pesar del tiempo transcurrido el IAPI no había aún dictado resolución sobre el reclamo de la empresa, en el sentido de que aumentara el precio de los pasajes incluidos en el respectivo contrato... Los familiares [de Alberto A. Dodero] decidieron abandonarlo en aquellos momentos dramáticos... El estaba muy disminuido, física y anímicamente... Su relación personal con Perón era excelente... En la histórica reunión de directorio del 25 de abril, Alberto informó que 'existía el firme propósito de nacionalizar por el Estado los servicios de transporte que estaban a cargo de la compañía'... No cabe duda que su espíritu de lucha lo había abandonado. Con 20 años menos, aquella batalla muy probablemente se hubiera planteado en otros términos... A partir de ese momento comenzó la estampida de directores, quienes abandonaron el barco... Se produjo el traspaso al Estado de aquel patrimonio privado, que solamente para barcos de más de 1.000 TRB estaba constituido por *53* unidades, que sumaban 240.838 TRB y 264.521 TPB" (González Climent, 1989).

El decreto 11.293, del 12 de mayo de 1949, aprobó el contrato suscripto entre el IAPI y la familia Dodero, adquiriendo para el Estado el patrimonio de la Compañía Argentina de Navegación Dodero; el decreto 12.014, del 21 de mayo, autorizó al IAPI a comprarle al Instituto Mixto de Inversiones Mobiliarias, en $mn 164,2 M. (equivalentes a *$us 17,1 M.*, al tipo de cambio libre), la totalidad de las acciones emitidas por la Compañía Argentina de Navegación Dodero SA, y Río de la Plata SA de Ultramar (la ley 13.542, del 5 de agosto de 1949, ratificó los decretos 10.832, 11.293 y 12.014/49); y el decreto 12.850, del 26 de junio de 1950, dispuso el retiro de las acciones de las empresas de la familia Dodero.

Aviones. El decreto 10.459, del 3 de mayo de 1949, le quitó la personería jurídica e incorporó al Estado nacional, a la Flota Aérea Mercante Argentina, Aviación del Litoral Fluvial Argentina, Aeroposta Argentina y Zonas Oeste y Norte de Aerolíneas Argentinas; el decreto 18.478, del 3 de agosto, llamó a rescate la totalidad de las acciones de las empresas estatizadas por el decreto 10.459/49; el decreto 26.099, del 7 de diciembre de 1950, creó *Aerolíneas Argentinas* (AA), empresa del Estado; y el decreto 26.100, dictado en la misma fecha, aprobó su estatuto orgánico.

Reaseguros. El decreto 15.345, del 28 de mayo de 1946, creó el *Instituto Mixto Argentino de Reaseguros*, para controlar y distribuir el reaseguro argentino, a cuyo efecto le otorgó el *monopolio* respectivo (la ley 12.988, del 13 de junio de 1947, ratificó el decreto 15.345/46, y el decreto 36.324, del 19 de noviembre, reglamentó la ley 12.988).

...

En un ambiente nacional e internacional propició a las estatizaciones; ¿por qué la *Compañía Argentina de Electricidad* (CADE) se "salvó" de la estatización? (174). "La expropiación de la CADE era completamente innecesaria... Podíamos esperar tranquilamente el vencimiento de la concesión, que operaría en diciembre de 1957" (Gómez Morales, en Cafiero, 1961); "entre las estatizaciones realizadas en energía eléctrica se excluyó a la CADE, aparentemente porque la empresa colaboró con el financiamiento de la campaña electoral [de Perón] de 1946" (Gambini, 1983).

5.5. *Políticas monetaria y crediticia*

Autoridades convencidas de la conveniencia de promover al sector industrial en su conjunto, y dentro de este a ramas que cumplieran determinadas características; y también convencidas de la necesidad de llevar adelante la política comercial sobre la base de tipos de cambio múltiples, aranceles

(174) Originalmente *Compañía Alemana Transatlántica de Electricidad* (CATE), luego *Compañía Hispano Argentina de Electricidad* (CHADE), y por ultimo CADE. Los cambios de nombre —y de propiedad— fueron generados por la Primera Guerra Mundial y la Guerra Civil Española, respectivamente.

diferenciales, cuotas y estatización de buena parte del comercio exterior; difícilmente hubieran continuado con un sistema financiero basado en la generación automática de capacidad prestable de los bancos comerciales, en base a sus propios depósitos, y a un BCRA mixto, es decir, poseído y gobernado por representantes de los sectores privado y público.

Que los bancos centrales dejaran de ser mixtos, para pasar a estar exclusivamente en manos públicas, también "estaba en el aire" en el Mundo en esa época. "El 2 de diciembre de 1945 se nacionalizó el Banco de Francia, y el 14 de febrero de 1946 el Banco de Inglaterra" (Cottely, 1986); "lo mismo ocurrió en Australia, Holanda y Nueva Zelanda" (Gómez Morales, 1986). "La Corte Suprema de Justicia calificó al viejo BCRA de 'entidad bancaria mixta *sui generis*'" (BCRA, Memoria 1946).

Las nuevas autoridades argentinas no necesitaban inspiración internacional para "apoderarse" del BCRA. Porque a las consideraciones sistémicas antes mencionadas debe agregársele el hecho "casi personal" de que durante la Segunda Guerra Mundial, representantes del BCRA concurrieron semanalmente a reuniones informales con militares, en lo que a partir de agosto de 1944 fue el Consejo Nacional de Posguerra, para analizar qué ocurriría con la economía al finalizar el conflicto. En dichas reuniones la colisión de perspectivas fue notable. Más importante todavía, el BCRA le negó buena parte de las divisas que los militares requerían para implementar sus planes de producción nacional de bienes para la defensa. El BCRA y sus autoridades, aparecían entonces como "los culpables de todo" (Castiñeiras de Dios, Iannella).

Además de lo cual, la realidad había cambiado. Arnaudo (1986) destaca 3 aspectos nuevos: "el fenómeno inflacionario; la necesidad de crear un sistema de financiación a largo plazo, para reemplazar al ingreso de capitales; y la gran liquidez, producto del superávit comercial".

Como en el capítulo anterior, en materia monetaria y crediticia conviene describir los hechos de manera cronológica, lo cual implica prestarle atención primero a las decisiones iniciales, y luego a las reformas implementadas en 1946 y 1949.

a. Medidas iniciales. "Un hecho que en su momento tuvo una trascendencia inusitada, y hasta merece ser atribuido al desconocimiento teórico sobre el manejo monetario de quien lo desencadenó, fue el *rescate de las cédulas hipotecarias*, lo cual implicó emitir en un sólo día $mn 1.460,5 M. (equivalentes a *us 357 M.*, al tipo de cambio libre). El 22 de junio de 1946 el BCRA dispuso el referido rescate mediante el reembolso, a partir del 1 de julio, de su valor par, más los intereses corridos hasta el 30 de junio inclusive, a cuyo efecto proveyó al Banco Hipotecario Nacional (BHN) los fondos necesarios. [El decreto 3653, del 24 de julio de 1943, autorizó al BHN a rescatar a la par, con los intereses corridos hasta el 4 de agosto de dicho año, a las cédulas del 4% de interés, de las series 3ª y 4ª, actualmente en circulación]... Esta política descabellada de reemplazar un solidísimo papel de inversión, por la emisión lisa y llana de moneda por parte del BCRA para

obtener los recursos a largo plazo indispensables al financiamiento de la construcción de viviendas, constituyó una de las importantes causas que promovieron la inflación Argentina" (García Martínez, 1965). "Las cédulas hipotecarias eran los papeles de ahorro con más prestigio en Argentina desde la década de 1880. Toda viuda tenía cédulas hipotecarias. Miranda las canceló, y nadie sabía por qué. Le ordenó al BCRA comprarlas, emitiendo moneda. La explicación fue la siguiente: 'bueno, ahora ven lo ridículo que era Prebisch cuando decía que había que estimular el ahorro. ¡Es muy fácil crear dinero para eso!'. Esa fue la base intelectual de la operación" (Prebisch en Pollock, Kerner y Love, 2002). "Mi padre, cuando se enteró, no lo podía creer" (Roberto Alemann).

El rescate de las cédulas hipotecarias habrá sido el más dramático, pero no fue el único. El decreto 9114, del 17 de setiembre de 1944, autorizó al ministerio de Hacienda a rescatar o comprar títulos de la *deuda externa* de la Nación, emitiendo su equivalente en valores nacionales internos por $mn 500 M.; el decreto 9115, dictado en la misma fecha, dispuso que el BCRA procedería a emitir hasta $mn 400 M. en valores al portador denominados "Bonos del Tesoro 1943, repatriación", a entre 1 y 5 años, que pagarían 2,75% de interés anual; el decreto 3554, del 15 de julio de 1946, ordenó rescatar a la par, títulos emitidos en dólares y francos suizos durante la década de 1930; en decreto 4055, del 20 de julio, llamó a rescate a la par a los títulos de Crédito Argentino Interno Conversión 3%, 1946, que pagarían 3% de interés y 0,75% de amortización, anuales —excepto los que se encontraran en poder del Instituto Nacional de Previsión Social (el decreto 4708, del 25 de julio, estableció las normas para el referido canje); y el decreto 18.884, del 19 de noviembre, llamó al rescate de los títulos del empréstito Crédito Argentino Interno Conversión 3,5% 1944/87.

Además, el decreto 6825, del 26 de agosto de 1943, creó el *sistema de crédito industrial*, fondeado con los beneficios que le correspondieran al Tesoro Nacional en la emisión de moneda subsidiaria (sic), los dividendos que devengaran las acciones del BCRA de propiedad del gobierno nacional, y las utilidades del propio fondo. Cualquier banco podrá adherir al sistema, debiendo los pedidos de crédito canalizarse a través de los referidos bancos; el decreto 8537, del 3 de abril de 1944, creó el *Banco de Crédito Industrial Argentino* (BCIA), para otorgar créditos destinados a fomentar el desarrollo de la industria nacional, con un capital de $mn 50 M. (equivalentes a *$us 12,4 M.*, al tipo de cambio libre), prohibiéndosele aceptar depósitos (el decreto 22.695, del 25 de agosto, reglamentó el funcionamiento del BCIA); el decreto 9757, del 3 de mayo de 1945, amplió las funciones del BCIA, al disponer que atendería toda clase de operaciones bancarias relativas a la industria y sus agentes, estableciendo una sección especial de créditos de corto plazo, y otra dedicada al fomento industrial, pudiendo recibir todo tipo de depósitos, y quedando sujeto a la legislación bancaria (el decreto 4724, del 16 de febrero de 1946, reglamentó el decreto 9757/45). "El BCIA comenzó como un banco de desarrollo, con una capacidad de préstamo *6 veces* (que en el primer año llegó a *18* veces) el valor de las acciones negociadas en un año en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires" (Schwartz, 1967).

El decreto 1081, del 15 de enero de 1945, modificó la carta orgánica de la *Caja Nacional de Ahorro Postal* (CNAP), creada por la ley 9527, de 1914 (el decreto 3521, del 14 de febrero, reglamentó el decreto 1081/45; en tanto que el decreto 28.316, del 9 de noviembre, modificó el decreto 1081/45); el decreto 24.059, del 3 de octubre, autorizó a la CNAP a otorgar *préstamos* bajo planes de ahorro, para la adquisición, construcción, reparación o ampliación de viviendas; el decreto 24.060, del 3 de octubre, dispuso que la CNAP podría realizar operaciones de *seguros* de tipo mutual, especialmente seguros de vida combinados con el ahorro de sus depositantes, seguros colectivos de empleados y obreros del comercio, la industria y el Estado, y otros planes destinados a extender los beneficios del seguro como medio de previsión social; el decreto 25.042, del 10 de octubre, autorizó a la CNAP a implantar el servicio de *cheque postal*; el decreto 28.317, del 9 de noviembre, la autorizó a conceder *préstamos personales* a los empleados, jubilados y pensionados del sector público; el decreto 28.318, del 9 de noviembre, la facultó a *legitimar* depósitos mediante certificados intransferibles; el decreto 28.319, del 9 de noviembre, la autorizó a emitir *bonos de ahorro postal*; y el decreto 12.369, del 28 de mayo de 1949, obligó asegurar en la CNAP los automóviles propiedad del Estado.

El decreto 17.800, del 28 de diciembre de 1943, dió por terminadas las funciones del *Instituto Movilizador de Inversiones Bancarias*, creado por la ley 12.157, de 1935; el decreto 10.122, del 5 de mayo de 1945, con el objeto de simplificar y activar la tarea de liquidación del Instituto Movilizador, dispuso que mientras no se determinara el procedimiento definitivo, el interventor designado procuraría concertar con las entidades transferentes, la retransferencia de los activos cuya ulterior realización fuera conveniente a su juicio confiar a las mismas entidades"; el decreto 25.546, del 13 de octubre, *intervino* el Instituto Movilizador; y el decreto 3524, del 6 de febrero de 1946, aprobó las normas dictadas por el BCRA para liquidar el Instituto Movilizador, pero el decreto 5115, del 29 de julio, dejó sin efecto el decreto 3524/46.

Por último, el decreto 4853, del 6 de agosto de 1943, reglamentó el funcionamiento de las *sociedades de ahorro para la vivienda familiar*; y el decreto 8857, del 24 de abril de 1945, con carácter de emergencia, elevó *25%* el límite a la *emisión de moneda subsidiaria*, que el art. 36 de la ley 12.155, de 1935, había fijado en $mn 20 por habitante.

b. Reforma de 1946. Esta reforma "no pudo haber sido concebida ni puesta en marcha por ningún tonto. Presupone conocimiento e inteligencia, que no revelaron jamás tener ni los que firmaron el decreto ni el señor Miranda, que aparece como su padre putativo" (Pinedo, 1968).

"Durante los debates sobre reforma monetaria desarrollado en la década de 1930, surgió lo que se denominó el *Plan de Chicago*, que entre otras cosas recomendó efectivos mínimos de *100%* sobre los depósitos. ¿Qué relación hay entre la reforma de 1946, y el Plan de Chicago?" se preguntó Balino (1980), concluyendo que "los objetivos del gobierno argentino tenían poco en común con la referida propuesta".

"El antecedente inmediato está en el siguiente precepto del *Plan Pinedo* [de 1940]: 'los bancos seguirán obligados a atender los depósitos en la misma forma en que hoy lo están, y el BCRA se obligará a reembolsar a los bancos el interés que éstos paguen a sus depositantes, y se comprometerá, asimismo, a suministrarles los fondos necesarios para que atiendan las extracciones de depósitos del público, si les fueran demandados, pero no para obtener fondos adicionales destinados a una ampliación exagerada de sus operaciones. A fin de resarcir a los bancos de los gastos de atención de los depósitos transferidos, será necesario pagarles además una comisión a calcularse en forma que la operación no les produzca quebrantos ni se convierta tampoco en fuente de beneficios extraordinarios'. Si de excepcional el mecanismo pasa a ser normal, la anterior es una buena descripción de la estatización de depósitos realizada en 1946" (Arnaudo, 1986) (175). La legislación fue redactada por Andrés C. Cuadrado.

El decreto 8503, del 25 de marzo de 1946, dispuso la *estatización* del BCRA, abonándosele a los bancos accionistas con bonos del Tesoro (176). Sus 13 directores serían los presidentes del BNA, BCIA, BHN, representantes de los departamentos y secretarías de estado de Hacienda, Agricultura, Obras Públicas, Industria y Comercio y Trabajo y Previsión, y representantes auténticos [sic] de la industria, la agricultura, la ganadería, el comercio y las fuerzas del trabajo, quedando sometidos a la superintendencia del BCRA el BNA, BCIA, BHN, CNAP, Comisión Nacional de la Vivienda, Consejo Agrario Nacional, Comisión para la Promoción del Intercambio S. A., Comisión Nacional de Granos y Elevadores, Comisión Reguladora de la Yerba Mate, Comisión Nacional de la Industria Lechera, Comisión Nacional de Fomento Industrial, Junta Reguladora de la Producción Agrícola, Junta Nacional de Carnes, Junta Reguladora de Vinos, Junta Nacional del Algodón y Junta Nacional del Azúcar.

El decreto 8505, del 25 de marzo de 1946, designó a Miguel A. *Miranda*, presidente del BCRA.

El decreto 11.554, del 24 de abril de 1946 ("que fue materia de largo debate", Gómez Morales, 1986), dispuso que la Nación *garantizaría* todos los

---

(175) Si la reforma de 1946 se inspiró en el Plan Pinedo de 1940; ¿qué opinó éste cuando aquella se llevó a cabo? "Es anómalo reformar por decreto el régimen legal del BCRA... Una experiencia universal de siglos ha enseñado que el mayor peligro de los bancos centrales está en que las necesidades de la Tesorería, que pueden ser infinitas, influyan de manera preponderante... ¿No anda cerca de su realización, con el BCRA reorganizado, alguna medida dictada por el inmediato interés de la Tesorería, que puede no coincidir con los intereses económicos del país que el BCRA debe cuidar?... La cuestión no es la nacionalización en sí, porque la vida se acomoda a regímenes muy distintos, y bajo sistemas muy diversos a un banco central se lo puede manejar bien o muy mal... Aflije que al tiempo que se lo nacionalizó, se haya removido a todas las autoridades, aún los nombrados por este gobierno y que por ley eran inamovibles... Es la dinámica de la reforma lo que más preocupa" (PINEDO, 1946).

(176) El decreto 13.883, del 18 de mayo de 1946, autorizó al BCRA a emitir "Bonos del Tesoro 2,5%, 1946, decreto 8503/46", a no más de 5 años, por el importe necesario para reintegrar a los bancos accionistas del BCRA, un valor nominal de hasta $mn 10 M. en acciones.

depósitos hechos en bancos oficiales, particulares y mixtos (177); que el BCRA le pagaría a los bancos los intereses que éstos abonaran a los depositantes, y se haría cargo de los gastos administrativos en que incurrieran por prestar el servicio; que los bancos no podrían girar ni usar los depósitos; que los bancos podrían descontar sus propias carteras en el BCRA, quien establecería márgenes o calificaciones especiales, adecuados *a cada banco*, para redescuento de cartera, créditos en cuentas corrientes, inversiones en valores mobiliarios y demás operaciones propias del giro bancario; y que el BCRA fijaría las tasas de interés activas, las cuales podrán ser diferenciales según el destino de los préstamos (178).

El decreto 14.962, del 24 de mayo de 1946, modificó el *régimen de bancos comerciales*, disponiendo que sólo podrían captar depósitos los bancos autorizados; que la apertura de nuevas sucursales debería contar con la previa conformidad del BCRA; y que el BCRA determinaría las condiciones generales o especiales a las que deberían ajustarse las operaciones de redescuento: plazos, tasas de interés, monto, garantías y otras modalidades.

"Al no poder prestar una porción de los depósitos, que en el caso de los de ahorro generaban interés, el BCRA tuvo que compensar a las entidades financieras. Dicha compensación no parece haber sido atractiva, dado que el BCRA tuvo que advertirle a los bancos comerciales que no podrían negarse a abrir nuevas cuentas... Por compensación e intereses pagados por los bancos a los ahorristas, el BCRA les devolvió a éstos *97,1%* de lo que en 1946 había cobrado en redescuentos, *73,6%* en 1947, *53,9%* en 1949 y *60%* en 1955" (Baliño, 1980).

La reforma se completó con el decreto 14.957, del 24 de mayo de 1946, que reformó la *carta orgánica* del BCRA, disponiendo que la institución tendría por objeto: promover, orientar y realizar, la política económica adecuada para mantener un alto grado de actividad, que procure el máximo empleo de los recursos humanos y materiales disponibles y la expansión ordenada de la economía, con vistas a que el crecimiento de la riqueza nacional permita elevar el nivel de vida de los habitantes de la Nación; moderar los efectos que sobre el valor de la moneda y la actividad económica, puedan tener las fluctuaciones del comercio exterior y los movimientos internacionales de capitales; regular la cantidad de crédito y los medios de pago, adaptándolos al volumen real de los negocios, a fin de mantener el poder adquisitivo de la moneda; promover la liquidez y el buen funcionamiento del crédito; encargarse de las operaciones de crédito interno y externo, y de la emisión de los empréstitos públicos por cuenta del Gobierno Nacional; y actuar como consejero económico y financiero de las autoridades del Estado. Al mismo tiempo dispuso que el BCRA fijara las tasas de interés para redescuentos y présta-

(177) Antes sólo estaban garantizados los depósitos de ahorro, hasta *$mn 5.000* (aproximadamente *$us 1.200*).

(178) Este decreto convirtió a los bancos comerciales en "ventanillas" del BCRA.

mos a los bancos, así como para los depósitos que éstos recibieran, con la obligación de que ellas serían uniformes dentro de la misma zona o plaza bancaria, para cada clase de operación; que mantendría en todo momento una reserva suficiente para asegurar el valor del peso, ya sea en oro, divisas o cambio extranjero equivalente a *25%*, como mínimo, de sus billetes en circulación y obligaciones a la vista (179); quedándole prohibido concederle préstamos al Gobierno Nacional, a las provincias o municipalidades; pudiendo hacer adelantos por tiempo limitado al Gobierno Nacional, hasta una cantidad que no excediera *10%* del promedio de los recursos en efectivo que este hubiera obtenido en los 3 últimos años, los cuales deberán ser reembolsados dentro de los 12 meses (180).

...

En el plano de los objetivos del BCRA, a los fijados cuando se lo creó en 1935, la reforma de 1946 le agregó el de *promover, orientar y realizar, la política económica adecuada para mantener un alto grado de actividad, que procure el máximo empleo de los recursos humanos y materiales disponibles y la expansión ordenada de la economía, con vistas a que el crecimiento de la riqueza nacional permita elevar el nivel de vida de los habitantes de la Nación.* En setiembre de 1949, a propósito del debate parlamentario generado durante el tratamiento de la reforma de su Carta Orgánica, Gómez Morales justificó así la ampliación de los objetivos del BCRA: "La permanente preocupación del BCRA [de 1935] por mantener la liquidez bancaria, lo desvió del que debió constituir su objetivo fundamental: promover el desarrollo industrial del país, mediante el recurso del crédito a largo plazo". Sic.

En el plano instrumental se utilizaron 2 herramientas básicas: el precio y la cantidad, es decir, "la tasa nominal de interés y la selectividad del crédito" (Arnaudo, 1986). "El nuevo redescuento difiere fundamentalmente del establecido en 1935. Su finalidad no es suplir deficiencias en la circulación monetaria, sino suministrar a los bancos los fondos que les permitan desarrollar sus operaciones de crédito, cobrando tasas diferenciales según el destino de los préstamos... El otorgamiento individual de los créditos sigue en manos de los bancos comerciales; el BCRA se ocupa del *nivel general* de los créditos" (BCRA, Memoria 1946).

Este planteo instrumental fue evaluado de manera bien diferente por distintos autores. "La modificación fundamental en la dirección de la política de crédito obedeció al hecho de que la persuasión moral, que se aplicaba

---

(179) Irrelevante, dada la no liberalización del mercado cambiario. "A las reservas se les dió otro sentido: poder hacer frente a pagos internacionales, no respaldar la moneda local" (GÓMEZ MORALES, 1951).

(180) El decreto 14.959, del 24 de mayo de 1946, modificó la carta orgánica del BNA (el decreto 24.072, del 13 de agosto de 1947, reglamentó el decreto 14.959/46); el decreto 14.960, dictado en la misma fecha, modificó la carta orgánica del BCIA; y el decreto 14.961, también del 24 de mayo de 1946, modificó la carta orgánica del BHN.

antes, no bastaba para lograr de los bancos la adopción de las medidas que la situación aconsejaba... No debe creerse que el sistema implantado le restó independencia a los bancos en sus negocios con la clientela, individualmente considerada; porque al BCRA no le interesaba tal o cual cliente... El error fue no reconocerle a los bancos una comisión por los gastos incurridos en la operatoria. Por eso los clientes de los bancos tuvieron dificultades para abrir cuentas, y los bancos se abstuvieron, en general, de abrir sucursales... Durante el período 1946-55 se produjo un cambio en las prácticas bancarias. Antes se veía con buenos ojos el 'apoyo en cuenta', pero hacia 1951 se le exigió a los solicitantes de crédito, que primero utilizaran los fondos que tenían en sus cuentas. Infortunadamente mucha gente retiró el dinero que tenía en depósitos bancarios y eludió de esta manera la exigencia de las autoridades" (Gómez Morales, 1986); "en 1946 se produjo una metamorfosis fenomenal del redescuento, convirtiéndoselo en meras transferencias, asignadas de manera discriminatoria, a tasas de interés totalmente arbitrarias (181), para otorgar subsidios. La palabra redescuento y las operaciones de redescuento se prostituyeron completamente" (Diz, 1966 y 1994) (182); "las decisiones administrativas [con respecto a los bancos], como mínimo deben ser calificadas como arbitrarias" (Arnaudo, 1986).

"El sistema de centralización de depósitos generó automáticamente la centralización de la capacidad prestable. En los 3 primeros meses de funcionamiento del sistema, el BCRA recibió cartas y fórmulas, con pedidos de redescuentos con mención de cartera existente, y otros pedidos para cartera proyectada, con mención de nombres de firmas, destino de los fondos, plazos y tasas de interés. A los 3 meses se concluyó con aquel confuso proceder y el BCRA estableció 'límites de redescuento', combinado con un régimen automático de transferencia de depósitos y cobertura, mediante el denominado 'resdescuento' de nueva factura, sistema creado e implementado por Raúl S. Pardal y Antonio M. Dimarco. Al sistema se lo conocía como el contenido en el formulario 498, de presentación cada 10 días por todos y cada uno de los bancos del país. El Banco de la Nación, y el de la Provincia de Buenos Aires, tuvieron la franquicia de presentarlo mensualmente" (Iannella).

Además, el decreto 15.348, del 28 de mayo de 1946, organizó los *préstamos con garantía prendaria*; el decreto 24.144, del 24 de diciembre, declaró *feriado bancario* el 31 de diciembre; el decreto 6616, del 12 de marzo de 1947,

---

(181) "En 1948 la tasa de redescuento bajó medio punto porcentual anual, y se redujeron de *10* a *3* las tasas de interés" (BCRA, Memoria 1948).

(182) "En 1946 las reglas para el otorgamiento de redescuento fueron generales, a partir de 1952 fueron más detalladas. Ejemplo, el esquema de "Crédito agrario planificado". En el sector industrial también aumentó la selectividad... Se organizaron legajos por cliente... Los bancos que violaban las normas de crédito tenían que pagar una tasa de redescuento de *15%* anual, y obtenían menor redescuento" (DADONE y CAVALLO, 1974). "En 1953 ingresé a trabajar en la oficina de prensa del BCRA. Mi primer trabajo fue escribir notas para difundir el Crédito agrario planificado. La fuente era la colección de un diario italiano, dirigido a los agricultores, publicado en la era fascista" (DELLA COSTA).

redujo *50%* los fletes ferroviarios de los materiales y artículos de propiedad del BCIA; el decreto 6690, del 13 de marzo, dispuso que el BCRA ejercería la *superintendencia* sobre las asesorías letradas de los bancos oficiales; el decreto 15.625, del 4 de junio, creó el *Instituto Mixto de Inversiones Mobiliarias*, formado por el Estado nacional y las entidades bancarias particulares, para realizar toda clase de operaciones en valores mobiliarios; el decreto 16.465, del 11 de junio, otorgó a los propietarios de Capital Federal, que poseyeran lugar para *ampliar su vivienda*, un crédito del BHN a 30 años, con servicio no superior a 5% anual, por 100% del valor de la obra hasta $mn 30.000, y 60% por la diferencia hasta $mn 90.000 (el decreto 18.956, del 1 de julio, reglamentó el decreto 16.465/47); y la resolución BCRA del 20 de setiembre, autorizó al BNA, al BCIA, y a la CNAP, a abrir cuentas especiales de ahorro para la *construcción de viviendas*.

c. Modificación de 1949. El decreto 1144, del 19 de enero de 1949, creó la secretaría de Finanzas, que un mes y medio más tarde se transformó en el ministerio homónimo (183). El referido decreto dispuso que este organismo —a cargo de Alfredo Gómez Morales— ejerciera las funciones del BCRA; y el decreto 27.425, del 31 de octubre, dispuso que las relaciones del BCRA y demás entidades que integran el sistema bancario nacional, se mantendrían a través del ministerio de Finanzas.

En setiembre de 1949, a propósito del ya referido debate parlamentario, Gómez Morales explicó la reforma del organigrama oficial en los siguientes términos: "en su sano afán por mantener la independencia funcional del BCRA, la reforma de 1946 dejó empero subsistente la posibilidad de divergencias entre su política y la de la Tesorería... En enero de 1949 se centralizó en un sólo departamento de Estado lo relativo a las políticas monetaria, crediticia, de cambios, de mercado de valores móbiliarios, seguros y reaseguros, y en otro, la dirección de la política comercial, con idéntica jerarquía institucional que el ministerio que atiende al patrimonio, recursos y gastos del Estado, y el que tiene a su cargo el régimen y el fomento de la industria y el comercio... Lo que se buscó fue escindir la dirección de la política financiera, de la correspondiente ejecución, a cargo del BCRA". No obstante lo cual, y "para que la vinculación fuera más estrecha, se dispuso que el ministro y el subsecretario de Finanzas fueran, respectivamente, presidente y vice del BCRA". Sic (Gómez Morales, 1986).

La ley 13.571, del 23 de setiembre de 1949, volvió a modificar la *carta orgánica* del BCRA. Esta ley suspendió la vigencia del art. 28 de la anterior Carta, que disponía que en ningún caso el BCRA podría tener divisas o cambio extranjero cuyo valor en relación al oro no se hallara asegurado por una garantía seria, que excediera *20%* de las reservas que respaldaran la emisión monetaria, y mantuvo sin entrar en vigor el art. 27, según el cual el BCRA mantendría

(183) Simultáneamente, y mediante el decreto 1143, se creó la secretaría de Economía, a cargo de ROBERTO ARES.

en todo momento una reserva suficiente para asegurar el valor del peso, ya sea en oro, divisas o cambio extranjero, equivalente a *25%*, como mínimo, de sus billetes en circulación y obligaciones a la vista. En otros términos, el BCRA ya no tuvo que preocuparse, ni por la "calidad" de los activos computados como reservas, ni por el "respaldo" en divisas de la base monetaria (184).

El segundo punto Gómez Morales lo explicó así: "Hay que superar cuanto antes la mentalidad ortodoxa, según la cual la desvinculación del oro de la gestión monetaria podría traer aparejados desequilibrios pronunciados entre medios de pago y bienes. Buscamos un respaldo muy superior: el de la potencialidad de nuestro pueblo y de nuestra propia riqueza, en la ocupación total de nuestros brazos y en el incremento positivo y consolidado de nuestra renta nacional". Sic.

Si bien fue dictado el 27 de octubre de 1948, el decreto 33.425 pertenece a la "filosofía" puesta en práctica a comienzos de 1949. Según el referido decreto, *quedó suprimido todo préstamo bancario de carácter especulativo* (sic); el BCRA disminuiría la cantidad que facilitaba para el redescuento, en el porcentaje mensual que fijaba el Consejo Económico Nacional; en vista de la falta de mano de obra el Banco de Crédito Industrial no consideraría nuevos pedidos de créditos para la instalación de nuevas industrias o ampliación de las existentes, excepto en los casos de industrias consideradas de interés nacional, o que ingresaran al país trayendo el personal necesario; el Instituto Mixto de Inversiones Inmobiliarias no consideraría nuevos pedidos de emisiones de acciones y debentures; los ministerios y secretarías de Estado no iniciarían nuevos juicios de expropiación de campos, tierras y/o inmuebles; y no se autorizarían nuevas construcciones para y por reparticiones del Estado.

El decreto 22.246, del 10 de setiembre de 1949, amplió y aclaró el decreto 33.425/48, disponiendo que podría aumentar el límite de redescuento para demandas justificadas de la producción, la industria y el comercio, determinadas operaciones de cambio y determinadas necesidades estacionales; manteniendo la restricción para créditos especulativos, y la limitación a actividades de carácter suntuario o prescindibles. Los límites de redescuento se harían efectivos siempre que los beneficiarios de los créditos, además de los requisitos exigidos por las disposiciones legales vigentes, poseyeran recursos para hacer frente a los pagos y hubieran adoptado las previsiones que les permitieran abonar las sumas adeudadas en las formas que se establecieran o convinieran. Sic.

Además, la resolución BCRA s/n, del 31 de mayo de 1949, *prohibió* a las sociedades de ahorro para la construcción, realizar nuevas operaciones; el decreto 32.002, del 19 de diciembre, dispuso el *retiro* de la personería jurídi-

---

(184) Sobre el primer punto resulta relevante la información aportada por GÓMEZ MORALES en el referido debate. "Al comenzar la Segunda Guerra Mundial, Argentina tenía reservas por valor de *$mn 1.347 M.* (*98%* del total en oro); a fines de 1943 de *$mn 3.402 M* (*84%* en oro); a fines de 1945 de *$mn 5.605 M.* (*73%* en oro); en agosto de 1947 de *$mn 3.938 M.* (*39%* en oro); y a fines de 1948 de *$mn 2.425 M.* (*18%* en oro)".

ca, a ciertas sociedades de crédito recíproco; el decreto 13.585, del 9 de junio, declaró *incompatible* con el desempeño de funciones directivas, administrativas o de otra naturaleza o jerarquía, en las instituciones financieras oficiales, con la realización de operaciones de compraventa de valores mobiliarios a nombre propio o por interpósita persona; el decreto 25.292, del 29 de noviembre de 1950, dispuso que toda contratación y/o compromiso oficial —incluso de las empresas estatales—, en virtud del cual se originara el uso de divisas, requeriría el acuerdo pervio del BCRA; y el decreto 12.719, del 29 de junio de 1951, reguló los préstamos que podría otorgar el BHN: sobre obras cuyo valor no excediera $mn 40.000, préstamo de 100%; sobre obras entre $mn 40.000 y 60.000, $mn 40.000 más 60% del excedente, con $mn 52.000 de tope en la vivienda individual, y $mn 100.000 en obras. A *30 años y 13 días (sic), con 4% de interés anual y 1,75% de amortización anual.*

d. Evolución monetaria y crediticia. Dadas las ambiciosas metas y el potencialmente notable grado de intervencionismo instrumental en la materia, resulta útil complementar el análisis de la legislación, con el de la evolución de las principales variables monetarias y crediticias durante el período en consideración.

El cuadro Nº 5 muestra a qué velocidad, y debido a qué razones, se modificó la *base monetaria* a partir de la reforma de 1946. Entre fines de 1946 y de 1954 la base monetaria creció *21,4%* equivalente anual. Si bien dicho crecimiento no fue uniforme durante el período (resultó particularmente elevado durante 1948), no hay una tendencia clara, por ejemplo, hacia un menor crecimiento. Donde se registró una apreciable modificación a lo largo del tiempo, fue en el *origen* de dicho crecimiento. Mientras en mayo de 1946 la *mitad* de la base monetaria se había originado en el sector externo (contrapartida de la compra de oro y divisas por parte del BCRA), a fines de 1954 y como proporción del total, la base monetaria creada vía el sector externo virtualmente había desaparecido. Como contrapartida el sector financiero, que en mayo de 1946 explicaba la otra mitad de la base monetaria, a fines de 1954 había generado la totalidad de dicha variable (185).

ORIGEN DE LA BASE MONETARIA

Cuadro Nº 5

Fin de	Sector externo	Sector público	Sector financiero	Otros	Total
		(variaciones anuales, en %)			
1947	-35,4	13,6	62,8	72,5	19,8
1948	-33,5	0,3	46,8	-20,2	34,2

(185) La caída, a menos de la mitad, de la participación del sector público en la creación de base monetaria entre 1947 y 1954, choca contra la imagen de "déficit fiscal con financiamiento inflacionario" que se tiene del período. La cuestión se aclara cuando se analiza el destino de la base monetaria creada vía sector financiero.

Fin de	Sector externo	Sector público	Sector financiero	Otros	Total
1949	-17,6	1,4	28,0	13,0	22,6
1950	34,6	14,0	17,7	16,6	18,7
1951	-52,9	0,0	27,7	15,4	20,7
1952	-59,9	0,7	16,0	15,2	13,0
1953	430,8	83,1	17,5	17,4	24,8
1954	-1,1	6,3	20,7	21,4	18,7
		(variaciones equivalentes anuales, en %)			
1946/1954	-8,9	12,6	28,8	16,7	21,4
		(participación dentro del total, en %)			
May. 1946	50,5	12,0	48,7	-11,2	100
Dic. 1946	37,5	10,7	60,5	-8,7	100
1947	20,2	10,2	82,2	-12,6	100
1948	10,0	7,6	89,8	-7,5	100
1949	6,7	6,3	93,9	-6,9	100
1950	7,6	6,0	93,1	-6,8	100
1951	3,0	5,0	98,5	-6,5	100
1952	1,1	4,5	101,1	-6,6	100
1953	4,5	6,5	95,2	-6,2	100
1954	3,7	5,9	96,7	-6,3	100
Ago. 1955	2,2	5,2	99,4	-6,9	100

Fuente: Elaborado en base a BCRA.

Por su parte el cuadro Nº 6 muestra a qué velocidad se emitió *dinero*, y bajo qué formas el público lo mantuvo, durante el período en consideración. El cuadro distingue variedades de dinero que no devengan interés, como los billetes, monedas y depósitos a la vista (186), y variedades que sí devengan interés, como los depósitos en caja de ahorro, a plazo fijo y otros; y para poner en perspectiva el período bajo análisis, arranca en 1935.

DINERO

Cuadro Nº 6

Fin de	Billetes y monedas	Depósitos a la vista	Sub-total	Depósitos en caja de ahorro	Depósitos a plazo fijo	Otros depósitos	Total
			(variaciones anuales, en %)				
1935	7,9	-4,2	1,3	-0,5	-1,7	-2,9	-0,1
1936	11,4	21,0	16,4	4,7	0,2	6,2	9,0
1937	8,3	8,8	8,6	9,4	-15,0	7,6	6,3
1938	-0,5	-6,4	-3,7	-0,3	-0,2	2,7	-1,7
1939	2,7	12,9	8,0	-0,3	-11,2	2,1	2,5
1940	6,4	1,9	4,0	-0,3	-4,8	24,9	2,6
1941	17,8	35,8	27,4	6,4	2,8	-14,1	14,7
1942	13,8	19,7	17,2	11,7	4,4	14,1	14,2
1943	17,2	21,6	19,8	13,1	-15,1	5,8	14,7

(186) "De la noche a la mañana, y sin explicar por qué, en 1946 la tasa de interés sobre depósitos a la vista se prohibió" (DIZ, 1994). En ese momento, muy pocos bancos pagaban interés sobre depósitos a la vista.

Fin de	Billetes y monedas	Depósitos a la vista	Sub-total	Depósitos en caja de ahorro	Depósitos a plazo fijo	Otros depósitos	Total
1944	24,2	23,3	23,7	17,4	-3,3	29,5	20,5
1945	20,1	20,5	20,3	15,4	-10,6	15,4	17,3
1946	35,7	27,3	30,7	25,6	-64,8	39,0	26,8
1947	33,2	12,2	21,1	11,6	-54,4	18,8	17,2
1948	41,2	28,5	34,4	16,2	-22,7	13,9	27,3
1949	34,6	21,0	27,6	14,7	-29,1	84,8	26,4
1950	31,4	19,1	25,4	9,6	1,2	15,0	20,5
1951	29,0	12,3	21,3	4,6	144,4	19,1	17,2
1952	18,8	6,8	13,7	19,8	-18,0	-20,5	12,7
1953	20,9	28,9	24,1	24,0	34,4	4,8	23,2
1954	21,2	9,4	16,3	19,2	5,4	15,5	16,9
(variaciones equivalentes anuales, en %)							
1946/1954	28,6	17,0	22,8	14,8	-4,1	16,1	20,1
(participación dentro del total, en %)							
1935	19,8	21,2	41,1	41,8	12,0	5,2	100
1936	20,3	23,6	43,8	40,1	11,0	5,0	100
1937	20,7	24,1	44,8	41,3	8,8	5,1	100
1938	20,9	23,0	43,9	41,9	8,9	5,3	100
1939	20,9	25,3	46,2	40,7	7,7	5,3	100
1940	21,7	25,1	46,8	39,6	7,2	6,4	100
1941	22,3	29,7	52,0	36,7	6,4	4,8	100
1942	22,2	31,2	53,4	35,9	5,9	4,8	100
1943	22,7	33,1	55,8	35,4	4,3	4,5	100
1944	23,4	33,8	57,2	34,5	3,5	4,8	100
1945	23,9	34,8	58,7	33,9	2,7	4,7	100
1946	25,6	34,9	60,5	33,6	0,7	5,2	100
1947	29,1	33,4	62,5	32,0	0,3	5,2	100
1948	32,3	33,7	66,0	29,2	0,2	4,7	100
1949	34,3	32,2	66,6	26,5	0,1	6,8	100
1950	37,4	31,9	69,3	24,1	0,1	6,5	100
1951	41,2	30,5	71,7	21,5	0,2	6,6	100
1952	43,4	28,9	72,4	22,8	0,1	4,7	100
1953	42,6	30,3	72,9	23,0	0,1	4,0	100
1954	44,2	28,3	72,5	23,5	0,1	3,9	100

Fuente: Elaborado en base a BCRA, BNA, Halperín (1969) y Vázquez Presedo (1978).

La cantidad nominal de dinero, que había crecido *3%* anual durante la segunda mitad de la década de 1930, comenzó a crecer mucho más rápidamente durante la Segunda Guerra Mundial... y siguió creciendo así con posterioridad. Entre fines de 1946 y de 1954, la cantidad de dinero creció *20%* equivalente anual, con alguna disminución en el ritmo de crecimiento a lo largo del período (aumentó *24,5%* promedio anual entre 1946 y 1949, y *18%* promedio anual entre 1950 y 1954).

Como en el caso de la base monetaria, el dato más importante reside en la modificación a lo largo del tiempo, de la composición de las distintas variedades de dinero. En 1939, *46%* del total de dinero no devengaba interés, y los depósitos que devengaban interés equivalían a la suma de billetes, monedas y depósitos a la vista; durante la Segunda Guerra Mundial aumentó la participación de las variedades de dinero que *no* devengaban interés, la cual pasó de *46%* en 1939 a *59%* en 1945, y los depósitos a la vista igualaron a los depósitos en cajas de ahorro, cuando en 1935 aquéllos habían sido la

mitad de éstos; la tendencia continuó durante el período en consideración, ya que en 1954, *72,5* centavos por cada peso en circulación no devengaba interés.

¿Por qué —contra la tendencia moderna a utilizar cada vez más el "dinero bancario"—, desde 1946 en Argentina cayó la importancia relativa de los depósitos? "Porque 1946 fue un año anormal, debido al ahorro forzoso, como consecuencia de la Guerra, y porque aumentó la participación de los salarios en el PBI, y los asalariados [en esa época] no utilizan los bancos" (Gómez Morales, 1986); "por redistribución hacia los pobres; pero dicha redistribución cesó en 1951 y el aumento de la relación siguió hasta 1955. La 'economía informal' (evasión impositiva, precios máximos, etc.) es otra razón" (García, 1973) (187), y el desinterés de los bancos comerciales por mantener a sus clientes, y atraer nuevos, en función de la pobre remuneración por sus servicios, también contribuye a explicar la reducción de la importancia relativa de los depósitos dentro del dinero total, así como el cambio en su composición. "La remuneración a las entidades no tuvo mayor atención" (Arnaudo, 1986); "entre 1947 y 1956 sólo se habilitaron *3* nuevos bancos, al tiempo que dejaron de funcionar *9* entidades. La expansión de las sucursales también fue muy moderada" (Feldman, 1977).

Si no cayó la tasa de crecimiento de la base monetaria, y sí la de la cantidad de dinero, entonces el multiplicador de la base monetaria disminuyó durante el período (Arnaudo, 1986; Diz, 1966). Desde la perspectiva convencional del análisis monetario, esto significa que entre 1946 y 1955 la expansión "primaria" de fondos fue proporcionalmente mayor a la "secundaria"; pero no como consecuencia de cambios en los hábitos monetarios de la población, sino como resultado de las acciones directas en materia de redescuento.

La cantidad de dinero disminuyó como proporción del PBI entre 1946 y 1955, según muestra el cuadro Nº 7. La caída fue de 5 puntos porcentuales, al pasar de *44,6%* a *39,2%* en términos del PBI formal que calcula el BCRA; y de 13 puntos porcentuales, al pasar de *37,3%* a *24,4%*, en términos del PBI "verdadero", es decir, el formal más el informal, que calculó Guissarri (1989) (188).

---

(187) La economía informal no nació con PERÓN, pero su importancia relativa aumentó considerablemente durante el período en consideración. Según GUISSARRI (1989), medida por el "método monetario" la porción informal de la economía pasó de *18%* de la economía "verdadera" (esto es, la formal más la informal) durante la década de 1930, y de *19%* durante la Segunda Guerra Mundial, a un promedio de *38%* de la economía verdadera entre 1947 y 1954; y medida por el "método de la energía eléctrica" pasó de *9%* durante la década de 1930, y *13%* durante la Segunda Guerra Mundial, a un promedio de *33%* de la economía verdadera entre 1947 y 1954.

(188) "Durante el período 1935-1962, la demanda de dinero se explica [econométricamente] en función (inversa) al costo de mantener dinero, y (directa) del ingreso por habitante" (DIZ, 1966).

DINERO
(PROPORCIÓN DEL PBI, EN %)

Cuadro Nº 7

Año	Dinero/ PBI formal (BCRA)	Dinero/ PBI "verdadero" (Guissarri)
1946	44,6	37,3
1947	45,3	31,7
1948	46,1	27,4
1949	46,5	28,4
1950	45,8	29,9
1951	37,5	23,4
1952	33,0	19,9
1953	35,7	21,7
1954	38,9	22,8
1955	39,2	24,4

Fuente: Elaborado en base a BCRA y Guissarri (1989).

"Mientras inmediatamente luego de la Segunda Guerra Mundial hubo una significativa expansión del crédito industrial, y un aumento moderado de la protección, después ocurrió lo contrario (entre fines de 1947 y de 1951, deflactado por precios mayoristas, el crédito al sector por parte del conjunto del sistema financiero, aumentó apenas *21,7%*)... Había 2 estudios para guiar la fijación de las políticas crediticia y comercial, dentro del sector industrial; uno preparado por la *Armour Research Foundation* de Chicago, publicado en 1943; el otro preparado por el *BCRA*, publicado en 1945... Aunque las cifras de préstamos son muy agregadas, de su análisis surge que ambas políticas se aplicaron básicamente de manera no selectiva" (Schwartz, 1967).

Los cuadros Nº 8 y Nº 9 muestran, respectivamente, qué ocurrió con la cantidad y el precio del *crédito* otorgado por el sistema financiero, en tanto que el gráfico Nº 10 muestra la evolución del crédito al sector privado durante el período en consideración.

CRÉDITO TOTAL Y AL SECTOR PRIVADO

Cuadro Nº 8

CRÉDITO TOTAL
(participación, en %)

Fin de	Sector público	Sector privado	Hipotecarios
1946	49	35	16
1947	51	37	12
1948	52	36	12
1949	52	34	14
1950	47	38	15
1951	40	45	15
1952	36	47	17
1953	39	43	18
1954	20	41	39
1955	39	40	21

CRÉDITO AL SECTOR PRIVADO
(participación, en %)

Fin de	Sector primario	Industria	Construcción	Servicios	Al consumo
1946	12	37	4	38	9
1947	9	41	3	39	8
1948	9	40	4	41	6
1949	9	34	5	47	5
1950	11	35	7	44	3
1951	14	35	7	44	0
1952	24	34	5	34	3
1953	27	34	4	32	3
1954	29	33	3	31	4
1955	28	34	3	32	3

CRÉDITO AL SECTOR PRIVADO
(participación, en %)

Fin de	Zona I	Zona II	Zona III	Zona IV
1946	62	26	10	2
1947	66	24	8	2
1948	66	24	8	2
1949	66	23	9	2
1950	64	25	9	2
1951	65	24	9	2
1952	59	26	12	3
1953	56	28	14	2
1954	53	30	15	2
1955	54	29	14	3

Zona I: Capital Federal y Gran Buenos Aires;
Zona II: resto de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe;
Zona III: Corrientes, Entre Ríos, La Pampa, Misiones, Río Negro, Salta, San Juan y Tucumán;
Zona IV: resto del país.

Fuente: Dadone y Cavallo (1974).

TASAS DE INTERÉS
(ANUALES, EN %)

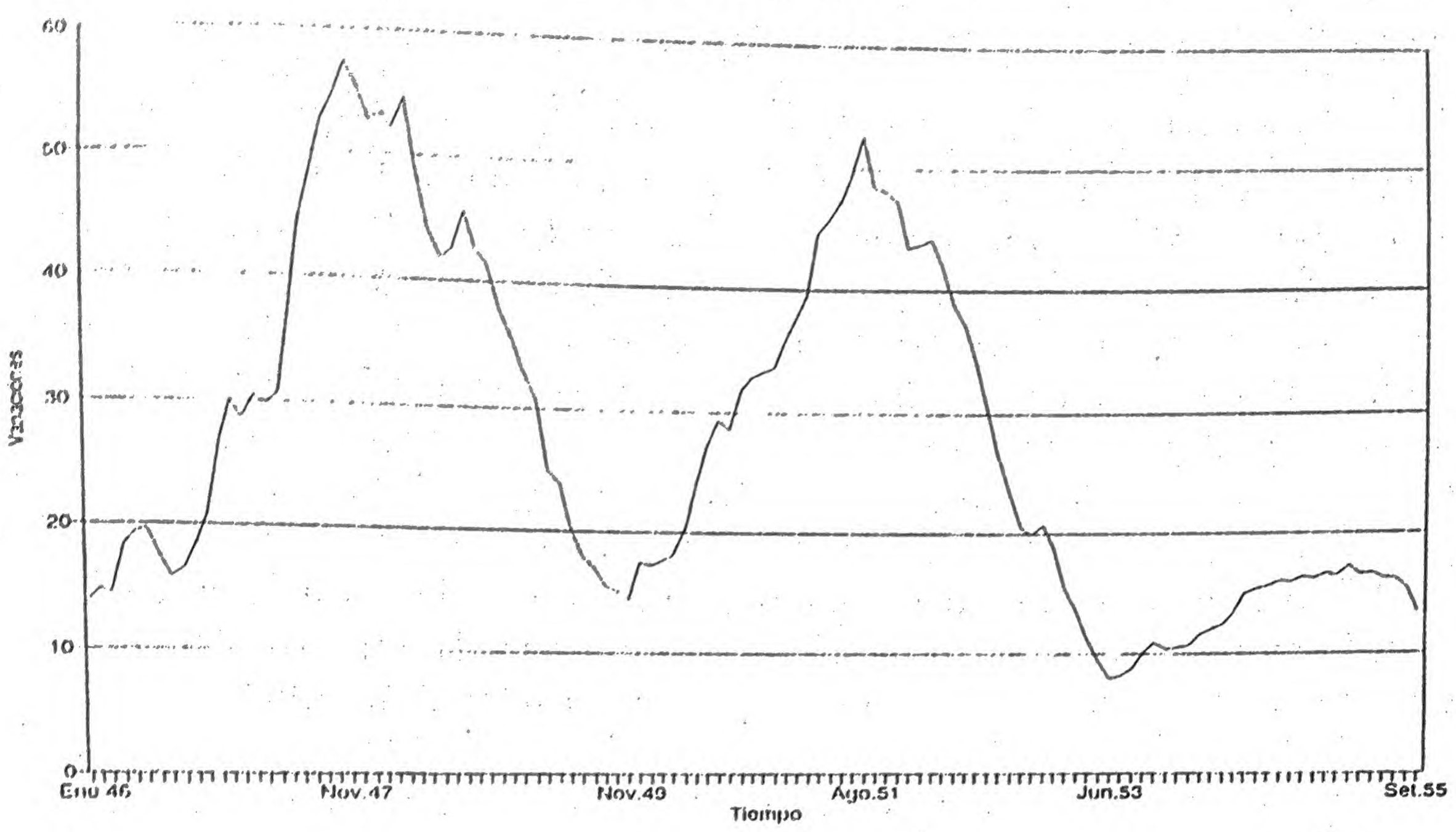
Cuadro Nº 9

Año	Pasiva			Activa			Valor real de un Depósito Préstamo de $ 100 a mediados de 1945	
	Nominal	Precios al consumidor	Real	Nominal	Precios mayoristas	Real		
1946	2,5	17,7	-12,9	5,0	16,1	-9,6	87,1	90,4
1947	2,5	13,5	-9,7	5,0	3,6	1,4	78,6	91,7
1948	2,5	13,0	-9,3	5,2	15,6	-9,0	71,3	83,4
1949	2,5	31,1	-21,8	6,0	23,0	-13,8	55,8	71,9
1950	2,5	25,6	-18,4	6,0	19,8	-11,5	45,5	63,6
1951	2,5	36,9	-25,1	6,0	49,3	-29,0	34,1	45,1
1952	3,0	38,7	-25,7	6,0	31,1	-19,1	25,3	36,5
1953	3,0	4,0	-1,0	6,0	11,6	-5,0	25,1	34,7
1954	3,0	3,7	-0,7	6,0	3,2	2,7	24,9	35,6
1955	3,0	12,3	-8,3	6,0	8,9	-2,7	22,8	34,7

Fuente: Elaborado en base a Gaba (1979), INDEC y Rodríguez e Iacobellis (1979).

CRÉDITO AL SECTOR PRIVADO
(VARIACIONES ANUALES, EN %)

Gráfico Nº 10



El *crédito* se repartió en partes iguales entre los sectores público y privado durante la segunda mitad de la década de 1940, aumentando luego la participación del sector privado (entre 1951 y 1955 la tercera parte del crédito total fue al sector público). Salvo en 1951 y 1952, la referida reorientación crediticia benefició a los préstamos hipotecarios, más que a los "productivos".

El crédito destinado al sector privado creció de manera muy variable durante el período. Tal como muestra el gráfico Nº 10, entre enero de 1946 y noviembre de 1947 se verificó una vertiginosa expansión, luego se produjo una contracción (caída significativa de la tasa de crecimiento) hasta noviembre de 1949, seguida por una nueva apertura del grifo crediticio hasta agosto de 1951, una nueva caída hasta mediados de 1953, y una suave recuperación con posterioridad.

La distribución sectorial del crédito al sector privado no permaneció constante a lo largo del período. La industria mantuvo su participación, en alrededor de un tercio del valor total de los préstamos otorgados, mientras que a partir de 1950 el sector servicios resignó participación en favor del agrícola-ganadero (la participación de este último sector pasó de *10%* durante la segunda mitad de la década de 1940, a *25%* durante la primera mitad de la década de 1950). La participación de los créditos al consumo cayó a la tercera parte, al pasar de *9%* en 1946, a *3%* en 1955 (189).

(189) "El BCIA tuvo una participación muy activa en el otorgamiento de créditos no hipotecarios al sector privado, pasando de *12%* del total en 1946 a *57%* en 1949 (dicha participación declinó a partir de 1952); y el BHN prácticamente acaparó la totalidad del crédito hipotecario" (ARNAUDO, 1986); "el BCIA concentró sus préstamos en las empresas grandes, no en las Pymes"

La distribución geográfica del crédito al sector privado muestra la caída de la participación de Capital Federal y Gran Buenos Aires, que durante la segunda mitad de la década de 1940 acaparó dos tercios del valor total de los préstamos otorgados, en favor del resto del país; lo cual es congruente con el cambio sectorial de los préstamos.

"La principal característica de la reforma de 1946 fue que los depósitos captados por los bancos comerciales serían considerados pasivos del BCRA, y no del banco interviniente, y por consiguiente no generarían capacidad prestable por parte de éste. Habría 2 clases de redescuentos: los generales, destinados a cualquier préstamo 'no especulativo', y los especiales, con destino sectorial o regional específico... Fuera del IAPI, la distribución de préstamos entre bancos se pareció mucho a la que hubiera sido generada con efectivos mínimos fraccionarios... y altos... La participación de los préstamos otorgados en Buenos Aires, con respecto al total, aumentó de *52,5%* en 1945 a *62,2%* en 1949, reduciéndose a *49,6%* en 1955 [lo cual es congruente con la distribución *sectorial* del crédito, hacia la industria al comienzo del período en consideración, al sector agropecuario después]" (Baliño, 1980).

A las *tasas de interés* vigentes, quienes consiguieron préstamos lograron fuertes subsidios. El cuadro Nº 9 muestra la evolución de la tasa de interés real activa (la que los bancos le cobran a los deudores) (190). Quien a mediados de 1945 obtuvo un préstamo de *$mn 100*, lo pudo devolver —incluyendo intereses— pagando *$mn 63,60* en 1950, ajustando los valores por el índice

---

(RUBINSTEIN, en Fayt, 1967); "los créditos otorgados por el BCIA equivalían a *22,1%* del total de créditos otorgados por el sistema financiero al sector industrial a fines de 1946, a *78,3%* a fines de 1949 y a *49,1%* a fines de 1954" (ALTIMIR, SANTAMARÍA y SOURROUILLE, 1966); "entre 1945 y 1948, deflactado por los precios de la propia actividad, el crédito aumentó 3.498% para los fabricantes de caucho, 877% para los de derivados del petróleo, 409% para los de textiles, y 308% para el sector manufacturero en su conjunto; pasando de *2,6%* del PBI a mediados de 1944, a 2,8% a mediados de 1946, a 4,4% a mediados de 1948 y a 6,7% a mediados de 1955... Como regla general las industrias que obtuvieron el mayor aumento del crédito, fueron las que más crecieron" (SCHWARTZ, 1967)

(190) La tasa de interés *real activa* mide, en términos del *esfuerzo* en bienes o servicios laborales por parte del deudor, el resultado de un adelantamiento de un consumo o una inversión (ejemplo: una tasa de interés real activa de 25% significa que por no esperar a conseguir los fondos necesarios para comprar al contado un televisor, tengo que trabajar 25% más de horas para cancelar la deuda); mientras que la tasa de interés *real pasiva* mide, en términos de la variación de la cantidad de *bienes*, el resultado del diferimiento del consumo (ejemplo: una tasa de interés real pasiva de 20% significa que si postergo el consumo del equivalente de 1 kilo de queso durante 180 días, dentro de un semestre obtendré recursos suficientes como para comer 1,2 kilos).

La fórmula de la tasa de interés real es la siguiente:

$$tr = \left(\frac{1 + tn}{1 + p}\right) - 1$$

donde: tr = tasa de interés real, tn = tasa de interés nominal, y p = tasa de inflación, todas en tanto por *uno*. Ejemplo: si la tasa de interés nominal es 50% (tn = 0,50), y la tasa de inflación es 20%, la tasa de interés real es *25%*. Nótese que la tasa de interés real *no* es igual a la diferencia entre la tasa de interés nominal y la tasa de inflación.

de precios mayoristas, o *$mn 34,70* en 1955 (191). Lo contrario le ocurrió a los ahorristas: quien a mediados de 1945 depositó $mn 100, hubiera retirado —incluyendo intereses— *$mn 45,50*, ajustando los valores por el índice de precios al consumidor (lo cual implica que en 5 años hubiera perdido *más de la mitad* de su capital en términos reales); o *$mn 22,80* (es decir, hubiera perdido *cuatro quintas partes* de su capital en términos reales), si hubiese esperado hasta 1955 para efectuar el retiro.

En estas condiciones es claramente explicable, por una parte, la destrucción del acto de ahorro (192), y por la otra, el enorme poder discrecional de los funcionarios bancarios a cargo de asignar créditos. Escenario objetivo este último para que se verificaran comportamientos "angelicales y no tan angelicales" (¿qué otra cosa cabe esperar, dada la coexistencia de tasas de interés activas significativamente negativas en términos reales, y decretos como el 33.425/48, que prohibían otorgar créditos "para fines especulativos"?).

...

En una palabra, entre 1946 y 1955 tanto la base monetaria como la cantidad nominal de dinero crecieron a tasas varias veces superiores a las anteriores a la Segunda Guerra Mundial; dejó de crearse base monetaria vía el sector externo; aumentó la preferencia por efectivo y depósitos a la vista, en un contexto de disminución de la cantidad de dinero como proporción del PBI, reflejo del mayor costo de mantener dinero en función de la tasa de inflación; y se penalizó fuertemente el ahorro financiero, en tanto que se subsidió fuertemente el crédito.

5.6. Control de precios y regulación de mercados

Si Perón no inventó el control de cambios, la legislación laboral o el déficit fiscal; menos aún inventó los controles de precios (193), los cuales, según

---

El *concepto* tasa de interés real fue inventado por IRVING FISHER en 1907. "La fórmula de FISHER y sus enseñanzas fueron tema permanente de análisis y aplicación dentro del BCRA durante el período 1935-1946 y después, precisamente para pretender regular la oferta monetaria. En especial recuerdo haberlos oído en este tema a JULIO EMILIO ALIZON GARCÍA, HUGO BARBER, ALBERTO J. CAMPS, FRANCISCO COIRE, CARLOS ARTURO COLL BENEGAS, EDMUNDO CAGNEUX, JULIO GONZÁLEZ DEL SOLAR, RAÚL PREBISCH, CARLOS THOMPSON y muchos más" (IANNELLA). ARMANDO PAULINO RIBAS introdujo el concepto tasa de interés real en la discusión económica profesional y periodística, en la segunda mitad de la década de 1960.

(191) No había una única tasa de interés activa (RODRÍGUEZ e IACOBELLIS, 1979, identificaron 23 tasas en la modificación introducida a partir de noviembre de 1947); pero eran parecidas (en la referida modificación había un rango entre 3,25% y 6,5% anual).

(192) Mi caso es bien típico al respecto. Nací en 1943 en un hogar de clase media baja (descripto en DE PABLO, 1995a), lo cual torna significativo el hecho de que, al mes de haber nacido, mi tío FRANCISCO ("PACO") VALERO abrió una cuenta a mi nombre en la Caja Nacional de Ahorro Postal, con un depósito de $mn 50. Que eran *$us 12,50* en aquel momento, y serían *$us 120* a fines del siglo XX. Pues bien, como mostré en DE PABLO (1984), *70%* de lo que mi familia ahorró en dicha cuenta "se lo llevó" la inflación.

(193) En rigor controles *directos* de precios, ya que los precios también se pueden controlar indirectamente, a través de políticas macroeconómicas. De cualquier manera, y porque no induce a confusión, de aquí en más con frecuencia utilizaremos la más sintética denominación de controles de precios, para referirnos a los controles directos.

la recopilación efectuada por Schuettinger y Butler (1987), ya llevan por lo menos *cuarenta siglos* sobre la Tierra, porque figuran explícitamente en el Código de Hammurabi. Pero a partir de mediados de 1943 la intervención directa en los mercados de bienes fue *muchísimo más intensa y detallada que hasta entonces* (194).

En porciones anteriores de este capítulo se analizaron las decisiones referidas a algunos precios importantes, como tipos de cambio y tasas de interés. Las líneas que siguen, por consiguiente, se concentran en la evolución de las disposiciones referidas a precios y regulaciones en mercados de bienes, tarifas públicas, alquileres y arrendamientos.

a. Precios y regulaciones en mercados de bienes. En materia de *regulación de precios* la acción oficial se desarrolló desde el comienzo mismo de su gestión. En efecto, el decreto 537, del 16 de junio de 1943, fijó provisoriamente *precios máximos*, al minorista y al público —con márgenes entre *10%* y *20%*—, para *artículos de primera necesidad* (aceite, alcohol, arroz, fideos, pan, queso y sal); el decreto 20.263, del 28 de julio de 1944, actualizó los precios fijados por el decreto 537/43, al tiempo que fijó precios máximos para artículos de vestimenta; el decreto 29.709, del 9 de noviembre, actualizó los valores del decreto 537/43, al tiempo que *rebajó* los precios de algunos productos (*2%* el de los sombreros, *2,5%* el del calzado, *10%* los artículos para vestuarios); el decreto 21.748, del 14 de setiembre de 1945, amplió y actualizó el decreto 537/43, distinguiendo entre los precios al mayorista, al minorista y al público; y el decreto 32.709, del 17 de diciembre, volvió a actualizar el decreto 537/43.

El decreto 21.704, del 12 de agosto de 1944, dispuso que los fabricantes y comerciantes comprendidos en la ley 12.591, de 1939 (que había fijado precios máximos para artículos de alimentación, vivienda, materiales de construcción, alumbrado, calefacción y sanidad, los cuales fueron declarados de utilidad pública), debían extender *boletas de venta por duplicado*, conservando la copia a efectos de la posible fiscalización y contralor; y el decreto 16.216, del 3 de junio de 1946, modificó la ley 12.591, autorizando al Poder Ejecutivo a modificar periódicamente, para cada región del país, los respectivos precios máximos; a determinar los precios máximos a que deberán ajustarse los fabricantes, intermediarios, importadores y mayoristas, para lo cual los empresarios debían comunicar al Estado la *existencia* en su poder de los referidos artículos, a los efectos de la verificación pertinente, cuando la autoridad lo estimara necesario (sic); y el decreto 956, del 18 de junio, dispuso que el juzgamiento de las infracciones a la ley 12.591 y decretos reglamentarios, estaría a cargo de 5 jueces de *Policía Administrativa*, siguiendo un procedimiento detallado en el decreto.

---

(194) En *Anales de legislación argentina*, las leyes, decretos y resoluciones referidas a controles de precios y regulaciones de mercados de bienes, aparecen bajo el acápite "especulación ilícita". Sólo en el plano nacional, las disposiciones específicas en la materia suman varias decenas por año.

El decreto 24.443, del 8 de setiembre de 1944, dispuso que los expendedores de artículos de primera necesidad *no* podrían ser obligados, directa o indirectamente, a adquirir sus artículos a organismos oficiales o particulares (sic); el decreto 11.903, del 30 de mayo de 1945, dispuso que los fabricantes, importadores y comerciantes, de productos de almacén, despensas, fiambrerías, rotiserías, panaderías, queserías, mantequerías, pescaderías, bazares, perfumerías, sombrererías, tiendas, mercerías, botonerías, peleterías, tapicerías, etc., estaban obligados a manifestar los precios vigentes en el respectivo establecimiento, entre el 1 y el 15 de diciembre de *1944* (sic).

La ley 12.830, del 6 de agosto de 1946, facultó al Poder Ejecutivo a fijar *precios máximos* de venta al consumidor de un conjunto de artículos de consumo, procurando ajustarlos gradualmente al promedio vigente en cada región del país, durante la primera quincena de agosto de *1939* (entre 1939 y 1946 el nivel general de los precios al consumidor había aumentado *57%*, de manera que la medida implicaba reducir los precios *36%*); la ley 12.983, del 30 de abril de 1947, con el objeto de reprimir *la especulación, el agio y los precios abusivos*, facultó al Poder Ejecutivo a aplicar directamente las sanciones establecidas en la ley 12.830, de 1946 (control de precios), excepto las penas de prisión; imponer *arrestos* a los infractores de hasta *90 días*, no conmutables por multas; aplicar a los extranjeros la ley de deportación 4144, de 1902 (sic); incautar productos; congelar precios; fijar remuneraciones; y obligar a fabricar determinados productos dentro del sistema de cuota mínima que se fijara; y el decreto 13.635, del 17 de mayo, autorizó a los gobiernos de provincia, y a los gobernadores de los territorios nacionales, a aplicar las sanciones previstas en la ley 12.983 (el decreto 13.635, del 17 de mayo, reglamentó la ley 12.983; y la ley 13.492, del 30 de setiembre de 1948, modificó parcialmente la ley 12.983); y el decreto 13.496, del 9 de junio de 1949, incluyó dentro del régimen de la ley 12.830, los artículos de limpieza, higiene personal, bazar y menaje, muebles, de uso en el hogar, etc.; la ley 13.906, del 13 de julio de 1950, facultó al Poder Ejecutivo a delegar en los funcionarios que determinara, las atribuciones que le conferían las leyes 12.830 y 12.983; y el decreto 26.901, del 29 de diciembre de 1951, incluyó a los servicios ferroviarios, automotores y aéreos, dentro del régimen de las leyes 12.830, 12.983 y 13.492, en particular con respecto a la reventa y acaparamiento de pasajes, modificación de horarios e itineriarios establecidos, destino de las cargas en los transportes ferroviarios preferenciales, y adjudicación de vagones.

El decreto 7013, del 14 de agosto de 1946, dispuso que los importadores o comerciantes mayoristas de *tejidos*, debían vender no menos de *15%* del valor de sus ventas, al costo más *5%*; el decreto 16.464, del 11 de junio de 1947, dispuso que los *cines* que exhibieran 7 días seguidos el mismo programa, a precios superiores a $mn 1,20 la platea, debían rebajar *20%* el precio como mínimo durante 3 días por semana; el decreto 28.971, del 19 de setiembre de 1947, dispuso la realización de un *inventario* de artículos textiles y los destinados a la indumentaria personal; el decreto 32.506, del 16 de octubre de 1947, fijó los precios de los productos de *indumentaria personal* y sus complementos, de manera que la utilidad líquida admitida no superara, como proporción de las ventas, *6%* en barracas, *7%* en lavaderos de lana, *8%* en

zapaterías, *9%* en importación de pieles, hasta *20%* en hilandería de rayón; agregando que "los establecimientos industriales que elaboran materias primas y/o artículos semielaborados para consumo de otras industrias, y los importadores de iguales mercaderías, sólo podrán venderlas a los establecimientos industriales que las utilicen [sic], y que los establecimientos industriales podrán convenir con otros establecimientos, la realización de tareas que integren su proceso de elaboración, por razones técnicas o de producción" (el decreto 4995, del 25 de febrero de 1949, modificó el decreto 32.506/47, desagregándolo de manera más detallada y reduciendo las tasas de beneficio, 2 puntos porcentuales los mínimos, 4 los máximos); y el decreto 3453, del 5 de febrero de 1948, dispuso que las disposiciones del decreto 32.506/47 serían aplicables, cualquiera fuera el destino que se le diera a las materias primas o productos que los respectivos obligados elaboraran o comercializaran; el decreto 906, del 17 de enero de 1949, fijó como precios máximos de los servicios de *comida y hospedaje* que prestan las casas de pensión, los vigentes al 30 de junio de 1948 (sic).

El decreto 24.574, del 1 de octubre de 1949, *congeló* los precios de alimentos, bebidas, indumentaria, artículos de bazar, menaje, limpieza, higiene personal, medicamentos, artículos y útiles escolares, frutas, hortalizas, legumbres, etc., especificando que los fabricantes, importadores y comerciantes mayoristas, debían producir y distribuir, manteniendo por lo menos "el ritmo y la diversidad" de las mercaderías comprendidas en el decreto, que habitualmente constituyen el objeto de su giro; debiendo además marcar las mercaderías en exhibición, con el precio de venta al público y un número de referencia u otra indicación que permitiera individualizar la factura detallada de compra (la resolución IyC 1.925, del 12 de diciembre, fijó normas referidas al decreto 24.574); y la resolución IyC 1.165, del 16 de agosto de 1950, modificó las normas referidas al control de precios de *indumentaria* y textiles para uso en el hogar.

Por último, el decreto 15.717, del 1 de junio de 1948, dispuso que los aumentos salariales debían incidir sobre los beneficios, quedando expresamente prohibido aumentar los precios por dicha causa; y la resolución IyC 1545, del 6 de noviembre de 1950, dispuso que las empresas de la industria de la *alimentación* debían absorber, con sus utilidades, no menos de *20%* del aumento de los sueldos y salarios resultantes de aplicar los convenios colectivos de trabajo.

...

La acción oficial no se circunscribió al control directo de los precios, ya que también se ocupó de la *regulación directa* de los mercados de bienes. El decreto 15.810, del 31 de mayo de 1946, modificó la ley 11.210, de 1923 (de *monopolios*), declarando *delito* todo convenio, pacto, combinación, amalgama o fusión de capitales, tendiente a establecer o sostener el monopolio y lucrar con él (el delito se cometía por el solo hecho de la formación del convenio), considerándose actos de monopolio aumentar arbitrariamente las propias ganancias, sin proporción con el capital efectivamente empleado, o

dificultar a otros la libre concurrencia en la producción o el comercio, la destrucción intencional de productos, el abandono de cultivos, los convenios para repartición geográfica de los mercados, la venta por debajo del costo, los convenios que le exijan a un comprador no comprarle a otro vendedor, etc.; penándose la violación a la ley con prisión de 1 a 6 años, o multa en el caso de personas jurídicas; y la ley 12.906, del 12 de diciembre, actualizó la ley 11.210 (el decreto 5428, del 2 de marzo de 1949, reglamentó la ley 12.906).

El decreto 3136, del 17 de julio de 1946, dispuso que los fabricantes de calzado elaborarían, con destino al comercio minorista, una *clase de calzado*, que representara no menos de *10%* de la producción de cada establecimiento, la cual debía venderse a los precios máximos incluidos en el decreto (precios "económicos"), los cuales deberían estar estampados a presión, o a fuego, en la planta de cada unidad; el decreto 8275, del 23 de agosto de 1946, declaró *servicio público* la producción y distribución de pan en la ciudad de Buenos Aires, procediendo a intervenir la SA Panificación Argentina; el decreto 16.462, del 11 de junio de 1947, "debido a que el consumidor no ha sabido dónde hallar los productos, a pesar de la fijación oficial de precios bajos", dispuso la *incautación* de los productos elaborados o en elaboración, en todas las fábricas *textiles*, de *calzado* o *sombreros*, obligándolos a venderlos al precio de venta comunicado por los fabricantes al Estado, más *40%*, creando una "comisión mixta" para dirigir y administrar lo dispuesto por el decreto; y el decreto 18.989, del 1 de julio, dispuso que la comisión mixta creada por el decreto 16.462/47, podría excluir productos de la incautación; y el decreto 12.191, del 24 de mayo de 1949, dispuso que las personas y entidades privadas que tuvieran *huevo* depositado en cámaras frigoríficas, debía consignar a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, *25%* de sus existencias.

La resolución IyC 1.441, del 9 de octubre de 1950, *prohibió* la utilización de hojalata en la fabricación de envases destinados al consumo interno, para aceites comestibles, bizcochos y galletitas, café, caramelos, leche condensada y en polvo, manteca, etc.; la resolución IyC 1.633, del 4 de diciembre, *prohibió* la utilización de papel "celofán", en la fabricación de envases o como envoltorios de artículos y útiles escolares, bazar, menaje, bebidas, bonetería, camisería, corbatería, frazadas, juguetería, lencería, libros, mantelería, marroquinería, mercería, repasadores, ropa blanca, ropa interior para hombres y toallas; la resolución IyC 1.572, del 14 de noviembre de 1950, intimó a la fábricas de *fósforos* a normalizar la producción y distribución en el término de 48 horas; y el decreto 16.406, del 21 de agosto de 1951, *prohibió* instalar equipos surtidores para uso propio, de combustibles privados, suprimiendo la bonificación de $mn 0,015 por litro, reconocida a los usufructuarios de tales equipos.

El decreto 7171, del 14 de agosto de 1946, rebajó *10%* los precios en restaurantes y casas de comida; el decreto 1101, del 18 de enero de 1947, dispuso que los restaurantes y casas de comida podrían optar entre la rebaja de precios dispuesta por el decreto 7171/46, u ofrecer al público un *menú económico*, "compuesto de un plato de sopa, 2 de entradas y un postre, que serán preparados en forma que no desmerezcan en su presentación, contenido y

calidad con los acostumbrados en la casa, debiendo ser seleccionados entre tallarines, ravioles, mostacholes, espaghettis (sic), corvina, filet de merluza, huevo al plato, legumbres de la estación, osobuco con arroz, navarén de cordero, ternera saltada, carne asada, puchero de vaca, flan y compota", cobrando hasta $mn 1,40 en establecimientos de 4ª categoría, hasta $mn 1,80 en los de 3ª categoría, hasta $mn 2,40 en los de 2ª categoría, $mn 3,50 en los de 1ª categoría, y $mn 5 en los "especial de lujo"; el decreto 16.462, del 11 de junio de 1947, facultó al Poder Ejecutivo a *incautar* las mercaderías elaboradas, en stock o a elaborarse, en las fábricas *textiles, de calzado y sombreros* que fabriquen productos para indumentaria y uso doméstico, quedando los artículos en manos de los fabricantes, quienes los podrían vender en base al acuerdo del 5 de agosto de 1946, más *40%*; el decreto 22.174, del 29 de julio de 1947, dispuso que quienes no marcaran los precios de las mercaderías según lo dispuesto por el decreto 16.462/47, serían pasibles de las sanciones determinadas en la ley 12.830; el decreto 3065, del 16 de julio de 1946, otorgó, con carácter transitorio, un *subsidio* máximo de *$mn 0,05* por litro de leche pasteurizada expendida al consumo; y el decreto 38.882, del 21 de diciembre de 1948, también con carácter transitorio, otorgó un subsidio de $mn 0,05 por litro de leche, destinado a cubrir el quebranto que se verificará en la pasteurización y distribución del producto.

En el plano organizativo el decreto 864, del 17 de enero de 1944, creó los *Mercados nacionales de frutas y hortalizas*, disponiendo que toda la fruta fresca que llegara a la Capital Federal, debía pasar por dichos mercados a efectos de su inspección, verificación de peso o tamaño, registro de operaciones y publicación exacta de las existencias y cotizaciones del día; el decreto 29.237, del 26 de octubre de 1944, sometió a la autorización del Estado el funcionamiento del *comercio minorista* del país, mediante la institución de un régimen de *licencias comerciales*; el decreto 6887, del 22 de marzo de 1949, dispuso que las personas que realizaran actividades industriales, y carecieran de las materias primas o elementos indispensables, en forma que ocasionara la paralización o disminución de su producción, o aquellas que previeran encontrarse en esa situación en un lapso no mayor de 3 meses, debían denunciar el hecho ante el ministerio de Industria y Comercio; el decreto 10.102, del 27 de abril de 1949, creó la *Dirección Nacional de Vigilancia de Precios y Abastecimiento*, para organizar las funciones de vigilancia, inspección, contralor y represión, de las leyes 12.830, 12.983 y 13.492, y actuar como única autoridad fiscalizadora del decreto 32.506/47 (el decreto 23.687, del 24 de setiembre, dictó las correspondientes normas de procedimiento); la resolución IyC 582, del 26 de abril de 1950, *castigó*, según lo dispuesto por la ley 12.830, de 1946 (control de precios), "toda incitación a la adquisición apresurada de mercaderías en la que se invoque su próximo, probable o posible agotamiento o escasez en plaza y/o aumento de precio, y que provoque o pueda provocar la elevación de los precios o la escasez de mercaderías"; y el decreto 12.182, del 26 de junio de 1951, creó la *Dirección Nacional de Abastecimiento.*

El anterior listado muestra la interacción "legislación reguladora-decisiones humanas-más legislación reguladora-más decisiones humanas—...".

Algunas piezas de la legislación aprobada son antológicas, porque; ¿a quién se le ocurre que haya que *legislar* venderle a los consumidores, y tratarlos de la mejor manera posible?

b. Tarifas públicas. El cuadro Nº 11 muestra qué ocurrió con las tarifas de las empresas estatizadas, en términos nominales y reales, entre 1945 y 1955.

TARIFAS PÚBLICAS, INCLUYENDO IMPUESTOS
(1945=100)

Cuadro Nº 11

Año	Nivel general	Combustibles	Energía eléctrica	Transporte	Comunicaciones
		(nominales)			
1946	93,2	93,8	90,6	100,0	100,0
1947	101,7	103,1	94,3	100,0	100,0
1948	128,8	142,2	109,4	100,0	100,0
1949	152,5	162,5	135,8	124,6	151,4
1950	159,3	162,5	150,9	150,8	159,5
1951	216,9	226,6	184,9	170,8	264,9
1952	247,5	232,8	239,6	273,8	351,4
1953	300,0	296,9	294,3	287,7	356,8
1954	315,3	317,2	315,1	289,2	356,8
1955	325,4	317,2	332,1	303,1	437,8
		(reales, deflactadas por precios al consumidor)			
1946	79,2	79,7	77,0	85,0	85,0
1947	76,1	77,2	70,6	74,8	74,8
1948	85,3	94,2	72,5	66,2	66,2
1949	77,1	82,1	68,6	62,9	76,5
1950	64,1	65,3	60,7	60,6	64,1
1951	63,7	66,5	54,3	50,1	77,8
1952	52,4	49,3	50,7	58,0	74,4
1953	61,1	60,4	59,9	58,6	72,6
1954	61,9	62,2	61,8	56,8	70,0
1955	56,8	55,4	58,0	52,9	76,5

Fuente: Elaborado en base a Nuñez Miñana y Porto (1982a).

La porción inferior del cuadro Nº 11 es muy elocuente: entre 1945 y 1952 el nivel general de las tarifas públicas que pagaron los consumidores cayó prácticamente a *la mitad* en términos del nivel general de los precios al consumidor (se produjo "el gran retroceso". Miñana y Porto, 1982a). Dicho nivel general recuperó luego algo de su valor, aunque queda la duda de si la referida recuperación parcial fue efectiva, o sólo refleja la persistencia de precios controlados en los índices oficiales de precios.

El decreto 1863, del 25 de enero de 1949, modificó las tarifas telefónicas; y el decreto 17.186, del 31 de agosto de 1951, facultó a la ENDE para que en todos los servicios que prestara Agua y Energía Eléctrica, procediera a aplicar sistemas de ajustes automáticos, que contemplaran las variaciones de los sueldos, salarios y cargas sociales, acordados en los convenios colectivos de trabajo.

"El retroceso no fue uniforme ni sincrónico: el deterioro fue máximo en 1948 para Correos y Telégrafos, en 1949 para Subterráneos, en 1950 para Teléfonos, en 1951 para Ferrocarriles y en 1952 para YPF, Gas del Estado y Electricidad... Algunas disminuciones pueden estar justificadas por cambios en la disponibilidad, como en el caso del gas; pero la mayoría parecieran deberse a una utilización deliberada de las tarifas con fines de redistribución de ingresos, con fuertes reducciones relativas de las tarifas eléctricas residenciales, los pasajes ferroviarios urbanos y los abonos telefónicos urbanos no comerciales" (Nuñez Miñana y Porto, 1982a) (195).

c. Alquileres. "La revolución era que el inquilino, y el arrendatario, no podían ser echados por los propietarios" (Luna, 1992). La frondosa legislación aprobada en esta materia durante el período en consideración, será descripta por orden cronológico.

El decreto 1580, del 29 de junio de 1943, dispuso una *rebaja* de los alquileres, sobre los valores que regían al 31 de diciembre de 1942: de *20%* en alquileres hasta $mn 50 mensuales; de *18%* entre $mn 51 y 100; y así sucesivamente hasta de *5%* de $mn 401 en adelante; que en los contratos vencidos o a vencer, no podría exigirse al locatario la desocupación hasta *un año y medio* después del vencimiento del contrato; que los juicios pendientes de desalojo quedarían sin efecto por el término de prórroga antes expresado; y que ningún locador podría suprimir o reducir los servicios complementarios (calefacción, ascensor, agua caliente central, etc.), debiendo locadores y locatarios someter sus diferencias a la *Cámara de alquileres* (CdeA); el decreto 2175, del 8 de julio, *creó* la CdeA; el decreto 6184, del 10 de marzo de 1944, dispuso que las distintas dependencias de la administración nacional, cuyo contrato hubiera vencido o estuviera próximo a vencer, podrían ser autorizadas a permanecer un año y medio más luego del vencimiento; el decreto 26.527, del 28 de setiembre, dispuso que los locatarios de inmuebles propiedad del Estado o de sus dependencias autárquicas, *no* podrían ampararse en el decreto 1580/43; el decreto 27.736, del 17 de octubre de 1944, declaró la validez de los convenios sobre precios y plazos de la locación realizados durante la vigencia del decreto 1580/43, siempre que se hicieran por escrito, enviando una copia a la CdeA; el decreto 2771, del 9 de febrero de 1945, estableció las facultades de la CdeA; y la resolución de la CdeA 3431, del 18 de mayo de 1946, fijó como precio básico de locación de las propiedades nuevas o refaccionadas, habilitadas entre el 1 de julio de 1943 y el 31 de mayo de 1946, el alquiler convenido con el *primer* locatario que hubiera habitado el inmueble, ajustado por lo dispuesto en el decreto 1580/43.

La ley 12.847, del 20 de setiembre de 1946, *suspendió* por 90 días el trámite de los juiciones pendientes por *desalojos* de casas, departamentos o piezas destinadas a habitación, en la Capital Federal, cuyo alquiler no supe-

(195) El funcionamiento de las empresas del Estado fue encuadrado por las leyes 13.653, del 30 de setiembre de 1949 y 14.380, del 30 de setiembre de 1954.

rara $mn 200 mensuales (la ley 12.862, del 28 de setiembre, extendió a todo el país, lo dispuesto por la ley 12.847); la ley 12.886, del 13 de noviembre, *prorrogó* las locaciones vigentes hasta el 31 de diciembre de 1947, subsistiendo el alquiler que se abonaba en base a la legislación vigente, y también dispuso que en los juicios por desalojo, cuando se hubiera invocado falta de pago, podrían los demandados pedir la paralización de la acción dentro de los 30 días de promulgada la presente, debiendo abonar un mes al contado y el resto a los 60 días siguientes; y la ley 12.926, del 22 de diciembre, *prorrogó* hasta el 30 de junio de 1947, la suspensión de desalojos dispuesta por las leyes 12.847 y 12.862.

El decreto 12.281, del 6 de mayo de 1947, dispuso que a los efectos de la ley 12.983, le encomendó a la CdeA la fijación y fiscalización de los precios de arrendamiento y subarrendamiento, según los decretos 1580/43 y complementarios, calificando como *agio* el cobro de primas por locación o sublocación, la cesión por precio de la locación o sublocación, o el cobro de alquileres por subarriendo cuyo precio exceda el porcentaje establecido en el art. 1583 del Código Civil; y el decreto 15.458, del 2 de junio, extendió a los *garages* las disposiciones del decreto 12.281/47.

La ley 12.998, 6 de agosto de 1947, *suspendió* hasta el 30 de junio de 1949, los trámites de juicio de desalojo y los plazos de desahucio de casas, locales, departamentos, piezas y demás habitaciones urbanas, excepto los comprendidos en el decreto 26.527/44 (inmuebles propiedad del Estado), juicios fundados en falta de pago, o juicios fundados en la voluntad del propietario de vivir en ella con su familia, siempre que ésta fuera su única casa-habitación (la ley 13.228, del 19 de agosto de 1948, modificó la ley 12.998, y el decreto 29.232, del 23 de setiembre, reglamentó la ley 13.228); el decreto 11.359, del 21 de abril de 1948, dispuso que la CdeA pasara a depender del ministerio de Hacienda; el decreto 18.129, del 18 de junio de 1948, dispuso que los inmuebles que se encontraran *desocupados* debían ser denunciados, dentro de los 30 días, a la CdeA; el decreto 1058, del 19 de enero de 1949, dispuso que bajo ningún concepto podría cambiarse el *destino* de las locaciones de inmuebles expresamente construidos o habitualmente utilizados como vivienda, excepto las fincas ocupadas por reparticiones públicas; y la ley 13.581, del 29 de setiembre de 1949, actualizó la legislación, sin alterar su esencia, pero eliminando la rebaja dispuesta por el decreto 1580/43 (el decreto 24.349, del 16 de noviembre, reglamentó la ley 13.581, en tanto que la ley 13.936, del 7 de setiembe de 1950, modificó la ley 13.581).

A mediados de 1943 "existían *más de 2 M.* de viviendas alquiladas (*62%* de la población era locataria —*82%* en Capital Federal— según el censo de viviendas de 1947)... El 30 de junio de 1943 en *La Prensa* se publicaron 492 ofertas de locación de todo tipo; al año se habían reducido *30%*, y 5 años después *80%*... Se concedió piedra libre para que los locatarios transfirieran a terceros las locaciones que ocupaban. Surgió así el negocio de 'la llave', sin oposición posible por parte del propietario... Resultaban insuperables las dificultades para recuperar la propiedad para uso del propio locador. Debía éste dar al locatario otra comodidad similar a la que le requería... "La única

alternativa para el locador era la venta del inmueble a su ocupante, declarado comprador preferente, por un precio fijado por el Estado, que nunca superaba *30%* del valor real... El país se convirtió en una cárcel habitacional" (Castro, 1979) (196).

El deterioro del precio relativo de los alquileres fue significativo. En efecto, entre 1943 y 1955, mientras el nivel general de los precios al consumidor aumentó *582%*, el rubro alquileres subió... *28%* (sic). Lo cual implica que, en términos del nivel general de los precios al consumidor, el inquilino en 1955 pagaba el alquiler con *20%* del esfuerzo que tenía que hacer en 1943.

d. Arrendamientos. "En 1942 el presidente Castillo *congeló* los arrendamientos rurales" (Luna, 1992). También en esta materia durante el período en consideración se aprobó una legislación frondosa, que a continuación se presenta siguiendo el orden cronológico. Inspirada en los mismos principios que basan la legislación en materia de alquileres urbanos.

El decreto 14.001, del 12 de noviembre de 1943, *rebajó* obligatoriamente *20%* los arrendamientos agrícolas, sobre los precios fijados al 1 de julio de 1940 (sic), *prorrogando* los contratos hasta el levantamiento de la cosecha de *1945*, y *suspendiendo* los correspondientes juicios de desalojo (el decreto 15.707, del 7 de diciembre, estableció las normas de aplicación del decreto 14.001/43; el decreto 14.682, del 6 de junio de 1944, dispuso que durante la vigencia del decreto 14.001/43 no se computaría para el cobro del arrendamiento, el adicional a liquidar en función de la cotización del cereal y con prescindencia del rendimiento de la cosecha; el decreto 22.648, del 19 de setiembre, *suspendió* hasta el 15 de diciembre de 1944, el lanzamiento de los ocupantes o ex arrendatarios de tierras fiscales, cuyos juicios de desalojos se hubieran dispuesto iniciar oportunamente; el decreto 18.290, del 8 de agosto de 1945, mantuvo hasta el 1 de enero de 1946, la rebaja dispuesta en el decreto 14.001/43; el decreto 18.291, dictado en la misma fecha, rebajó *20%* los arrendamientos de tierras dedicadas a explotaciones tamberas; y el decre-

---

(196) La liberación total de los alquileres se produjo *2 décadas después* que PERÓN fuera desplazado del Gobierno. En efecto, "La Revolución Libertadora excluyó de la protección a los contratos nuevos, a gran parte de las locaciones comerciales, y por primera vez a los locatarios pudientes (decreto 2186/57)... La vigésima prórroga de las locaciones fue la más silenciosa de toda la serie. La firmó el presidente JOSÉ MARÍA GUIDO, antes de dejar su puesto [octubre de 1963]... La Revolución Argentina innovó profundamente en materia de alquileres. Desde el 1 de julio de 1968 terminó con la protección a la locación comercial, diseñando un descongelamiento progresivo para la locación de viviendas, que culminaría el 31 de diciembre de 1974. El 31 de diciembre de 1971, un día antes de que la ley 18.880 iniciara la efectiva actualización del alquiler de las escasas viviendas protegidas, la postergó por un año mediante la ley 19.405... El retorno peronista al poder suspendió los desalojos. La oferta de locaciones, que tanto había costado recuperar, se derrumbó en un instante... El Proceso hizo lo que no se había hecho en 30 años. Mediante un censo quedó al descubierto que el sector protegido era minúsculo (*menos de 5%* de la población), y que más de una tercera parte de ellos eran poseedores de inmuebles y automóviles. La paulatina actualización de los alquileres de viviendas se produjo entre el 30 de junio de 1978 y el 30 de noviembre de 1979" (CASTRO, 1979).

to 18.292, también del 8 de agosto, dispuso que los contratos de "talaje" o "pastoreo" de tierras no cultivables en la región semiárida de las provincias de Mendoza, San Juan, Catamarca, La Rioja y San Luis, se considerarían de arrendamiento rural y regidos por la ley 11.627, de 1932 (arrendamientos).

El decreto 3558, del 16 de julio de 1946, *suspendió* todo lanzamiento de ocupantes de tierras pastoriles fiscales; el decreto 15.673, del 31 de mayo de 1946, dispuso que los lotes pastoriles fiscales libres de adjudicación y baldíos, serían ofrecidos públicamente en arrendamiento; la ley 12.842, del 13 de setiembre, *prorrogó* los arrendamientos agrícolas y los referidos a explotaciones tamberas y a tierras de pastoreo (el decreto 20.766, del 18 de julio de 1947, reglamentó la ley 12.842); la ley 12.995, del 30 de julio de 1947, estableció las condiciones de desalojo de predios rurales, a la luz de la ley 12.842; la ley 13.198, del 14 de mayo de 1948, *prorrogó* hasta el 31 de mayo de 1949 todos los contratos de arrendamientos, suspendiendo los correspondientes juicios por desalojo (el decreto 15.732, del 5 de junio, reglamentó la ley 13.198); la ley 13.246, del 8 de setiembre, volvió a *prorrogar* los contratos de arrendamiento, hasta el 31 de diciembre de 1952 (el decreto 7786, del 31 de marzo de 1949, y el decreto 12.379, del 28 de mayo, reglamentaron la ley 13.246); la ley 13.897, del 16 de mayo de 1950, *suspendió* los desalojos rurales, al tiempo que modificó la ley 13.246 (el decreto 9304, del 11 de mayo de 1951, reglamentó la ley 13.897); el decreto 8104, del 4 de abril de 1949, derogó el decreto 20.077/46, que había designado a los ocupantes de predios pastoriles fiscales, encargados de su custodia y depositarios de las mejoras que hubiera, con la expresa aclaración de que la rebaja de *30%* caducó el 31 de diciembre de 1948; el decreto 30.013, del 30 de noviembre, dispuso una *rebaja adicional de 20%* en los contratos de aparcerías rurales; el decreto 11.228, del 5 de junio de 1950, dispuso una *rebaja de 8%* en los contratos de mediería; el decreto 12.291, del 16 de junio, mantuvo los contratos de arrendamiento hasta el 31 de mayo de 1951, excluyendo la rebaja de 20%; y el decreto 12.994, del 3 de julio de 1951, mantuvo los contratos de aparcerías y mediería, con exclusión de la rebaja de 20%.

"La presión sobre los propietarios por el prolongado período de prórrogas dió lugar a una importante proporción de compraventas, que transformó a los arrendatarios en pequeños propietarios... Lo cual fue celebrado como una reforma agraria pacífica, en contraposición con los procesos de fuerte contenido político, ideológico y emocional, que predominaron en otras naciones del continente, y en otras partes del Mundo... Pero esto no tuvo en cuenta que mientras en Argentina se tendía a la reducción de la superficie de los predios rurales, en los principales países del Mundo había comenzado el proceso contrario, determinado por el surgimiento de factores tecnológicos" (De las Carreras, 1996).

5.7. *Política fiscal*

"Las finanzas públicas del peronismo se entienden correctamente, cuando se tiene presente que en materia de gastos públicos el presupuesto no significa nada, porque no incluye al IAPI y a la Fundación Eva Perón" (Pinedo,

1968). La citada exageración destaca un punto importante: en cuanto a gasto y déficit públicos, las consideraciones que siguen constituyen una (al parecer importante) subestimación de la realidad.

a. Gastos. En materia de *obras públicas*, la ley 12.910, del 19 de diciembre de 1946, dispuso que la Administración Nacional tomaría a su cargo la variación del precio de materiales, transporte, mano de obra, combustibles y demás elementos determinantes del costo de las obras públicas, durante el período de guerra, y que en el futuro el Poder Ejecutivo ordenaría la inclusión, en la especificación de las obras, de un régimen de emergencia que comtemplara en forma equitativa, las posibles variaciones de los costos (el decreto 11.511, del 28 de abril de 1947, reglamentó la ley 12.910); la ley 12.966, del 28 de marzo de 1947, dispuso que independientemente de los recursos especiales, el Poder Ejecutivo podría financiar inversiones de acuerdo con el sistema bancario (sic), o mediante la emisión de títulos, al tiempo que declaró de utilidad pública y sujetos a expropiación, los inmuebles necesarios para llevar adelante el Primer Plan Quinquenal; la ley 13.064, del 29 de setiembre, actualizó la legislación en materia de obras públicas.

El decreto 11.409, del 23 de abril de 1946, autorizó a los organismos de *vialidad* provinciales, a realizar obras por vía administrativa, dentro del régimen de coparticipación de impuestos; la ley 13.646, del 30 de setiembre de 1949, modificó la ley 11.658, de 1932 (vialidad nacional), disponiendo que la coparticipación federal no excedería de *50%* del total invertido en obras de caminos, y no sobrepasaría lo que le corresponde a cada provincia del acuerdo al prorrateo respectivo; y el decreto 15.572, del 7 de agosto de 1951, fijó la *contribución máxima* kilométrica para la construcción de caminos por el sistema de coparticipación federal, a que se refiere la ley 14.010.

En materia de *empresas públicas* el decreto 15.349, del 28 de mayo de 1946, aprobó el régimen legal de las *sociedades de economía mixta*, formadas por el Estado y capitales privados; y la ley 13.653, del 30 de setiembre de 1949, organizó el funcionamiento de las *empresas del Estado*, disponiendo que la Contaduría General de la Nación las fiscalizaría.

Además de lo cual el decreto 11.157, del 29 de mayo de 1945, creó la *Administración Nacional de la Vivienda*, para mejorar la condiciones higiénicas, técnicas, económicas y sociales de la vivienda urbana y campesina, y reducir de manera progresiva la vivienda inadecuada, insalubre o peligrosa; el decreto 19.203, del 26 de junio de 1948, creó una *bonificación por antigüedad* para el personal del ministerio de Hacienda, en base a desempeño y años de servicio; el decreto 13.540, del 9 de junio de 1949, estableció una bonificación para los empleados del ministerio de Economía, similar a la establecida por el decreto 19.203/48; el decreto 28.938, del 27 de octubre de 1944, dispuso que los liberados y excarcelados que se encontraran al cuidado y vigilancia de los Patronatos de Liberados, debían ser empleados en dependencias oficiales o sus contratistas, en base a las siguientes proporciones: *2%* en el caso de empleados administrativos; *5%* en el de oficios manuales y *10%* en el de peones en general; el decreto 5291, del 16 de marzo de 1951, creó el *Consejo*

Nacional de Racionalización, para lograr la organización científica (sic) del gobierno y administración, en forma de asegurar el más alto grado de estabilidad y eficiencia orgánico-institucional; y el decreto 13.654, del 13 de julio, autorizó al ministerio de Economía, por intermedio del IAPI, a compensar a los *frigoríficos* los quebrantos derivados de la industrialización de ganados entre el 1 de setiembre de 1950 y el 30 de junio de 1951.

El cuadro Nº 12 muestra la evolución de los gastos e ingresos del gobierno nacional, así como la de los egresos del sector público, entendiendo por tal al gobierno nacional, los provinciales, los municipales y los gastos en seguridad social.

GASTOS E INGRESOS DEL GOBIERNO NACIONAL Y GASTOS DEL SECTOR PÚBLICO

Cuadro Nº 12

Período	Gobierno nacional Egresos	Gobierno nacional Ingresos	Gobierno nacional Diferencia	Dif./Egres.	Sector Público Egresos	Gobierno nacional Egresos	Gobierno nacional Ingresos	Sector Público Egresos
	(australes)			(%)	(australes)	(deflactados por precios mayoristas, 1946 = 100)		
1930-39				21,2		79,5	106,5	72,4
1940-45				37,5		82,7	88,0	85,1
1946-55				29,3		143,0	174,2	188,6
1946	3,24	1,89	-1,35	41,7	4,99	100,0	100,0	100,0
1947	4,19	3,47	-0,72	17,2	6,94	124,8	177,2	134,2
1948	7,08	5,58	-1,50	21,2	16,28	182,4	246,4	272,3
1949	7,78	5,16	-2,62	33,7	15,73	162,9	185,2	213,9
1950	8,74	6,10	-2,64	30,2	18,03	152,7	182,8	204,6
1951	13,35	9,46	-3,89	29,1	24,61	156,3	189,9	187,1
1952	15,37	11,49	-3,88	25,2	29,08	137,3	175,9	168,6
1953	16,42	11,78	-4,64	28,3	34,66	131,4	161,6	180,0
1954	18,12	12,78	-5,34	29,5	42,16	140,5	169,9	212,3
1955	19,89	12,55	-7,34	36,9	45,97	141,6	153,1	212,5

Fuente: Elaborado en base a Domenech (1986).

El *gasto* del gobierno nacional creció *82%* en términos reales entre 1946 y 1948, disminuyendo luego (durante la primera mitad de la década de 1950, en promedio, resultó *40%* superior al nivel de 1946). Como durante el período creció la importancia relativa de las provincias, las municipalidades y el sistema de seguridad social, igual comportamiento, pero más acentuado, tuvo el gasto del sector público. En efecto, entre 1946 y 1948 dicho gasto aumentó *172%*, y durante la primera mitad de la década de 1950 fue el doble del registrado en 1946) (197).

(197) El formidable aumento del gasto gubernamental no cumplió un rol compensador frente a la retracción del gasto privado, ya que "el sector público gastó sin límites precisamente cuando la máquina económica marchaba a todo vapor" (PINEDO, 1968).

¿Habrá crecido tanto el gasto gubernamental, o parte de dicho crecimiento sólo refleja la subestimación de los "precios a los cuales hay", dados los controles directos de precios, en el cálculo oficial de los índices de precios?

Dado que la economía no permaneció estancada durante el período; ¿qué ocurrió con el gasto gubernamental como proporción del PBI? En términos del PBI formal, los egresos del gobierno nacional aumentaron de *12%* en 1946 a *18%* en 1948, regresando al *12%* en 1955; mientras que los egresos del sector público pasaron de *18%* en 1946 a *40%* en 1948, y a *28%* en 1955. Es decir, luego del fuerte incremento verificado durante los 2 primeros años de gestión, a mediados de la década de 1950 el gobierno nacional volvió a la proporción que tenía en 1946, mientras que el sector público en su conjunto la aumentó en 10 puntos porcentuales. Pero como documentara Guissarri (1989), a partir de 1946 aumentó significativamente la porción informal de la economía. Entre 1946 y 1948 dicho aumento fue tan fuerte, que como proporción del PBI "verdadero", es decir, el formal más el informal, prácticamente no hubo crecimiento del tamaño del gobierno nacional (alrededor de medio punto porcentual, al pasar de *10%* en 1946, a *10,5%* en 1948). Siempre como proporción del PBI "verdadero", los egresos del gobierno nacional cayeron 2 puntos porcentuales durante el período, en tanto que los egresos del sector público subieron de *15%* en 1946, a *24%* en 1948, disminuyendo a *17%* en 1955 (198).

"El fisco estaba mucho más débil en 1955 que en 1946, por la creciente inflexibilidad del gasto. Los gastos de capital bajaron de *27%* en 1945 a *17%* en 1955, y las erogaciones en bienes cayeron de *36%* a *12%* de los gastos corrientes; al mismo tiempo subieron los subsidios a las empresas estatizadas, que pasaron de 3% a *24%*, y los gastos en seguridad social, que subieron de *11%* a *20%*" (García, 1973).

b. Ingresos. La ley 13.647, del 30 de setiembre de 1949, modificó las *alícuotas* de los impuestos a los réditos, ganancias eventuales, sellos y trasmisión gratuita de bienes, para cubrir el crédito incorporado al presupuesto [1949] de $mn 400 M., destinado a compensar el quebranto originado por la venta de trigo para el consumo interno (el decreto 33.684, del 31 de diciembre, reglamentó la ley 13.647); la ley 13.925, del 11 de agosto de 1950, modificó las alícuotas de los impuestos a los réditos, los beneficios extraordinarios, las ganancias eventuales y la trasmisión gratuita de bienes (el decreto 23.586, del 7 de noviembre, reglamentó la ley 13.925); y la ley 14.060, del 26 de setiembre de 1951, modificó diversos impuestos.

El decreto 18.229, del 31 de diciembre de 1943, modificó la ley 11.682, de 1932 (impuesto a los *réditos*), al tiempo que prorrogó su vigencia hasta el 31 de diciembre de 1953 (el decreto 5666, del 10 de marzo de 1944, reglamentó el decreto 18.229/43); como se viera antes, en este mismo capítulo de la obra, el decreto 15.921, del 1 de junio de 1946, permitió *desgravar* inversiones en el pago del impuesto a los réditos que pagan las empresas manufactureras (el decreto 10.435, del 18 de abril de 1947, reglamentó el decreto 15.921/46,

(198) La desagregación debería mostrar un aumento relativo del gasto público social, y una correspondiente disminución relativa de las inversiones públicas.

y el decreto 17.147, del 11 de junio de 1948, y la ley 13.243, del 3 de setiembre, extendieron el beneficio a las empresas agrícolas, de pesca y mineras, y a las empresas nacionales de transporte); y la ley 12.965, del 28 de marzo de 1947, modificó la ley de impuesto a los réditos.

La ley 13.487, del 30 de setiembre de 1948, modificó la ley 12.704, de 1941, que normaba los impuestos y las rentas de la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires; y el decreto 7317/51 —no publicado en el Boletín Oficial— se ocupó del impuesto a los *combustibles* (el decreto 11.686, del 14 de junio de 1951, modificó el decreto 7317/51).

El decreto 18.230, del 31 de diciembre de 1943, estableció durante 3 años, un impuesto sobre los *beneficios extraordinarios* (los superiores a *10%* del capital y reservas libres, en el caso de las sociedades anónimas, superiores a *12%* en el resto de los casos), de *10%* sobre el monto del beneficio extraordinario, hasta 5% del capital y reservas libres; de *15%*, entre 5% y 10% del capital y reservas libres; hasta *30%* del beneficio extraordinario, cuando superara 20% del capital y reservas libres (el decreto 21.703, del 18 de agosto de 1944, dictó normas complementarias al decreto 18.230/43); el decreto 18.410, del 31 de diciembre de 1943, creó un impuesto *a los combustibles* derivados del petróleo, de $mn 0,01 por litro, para aplicar exclusivamente al estudio, construcción, mejoramiento y conservación de carreteras; el decreto 33.405, del 11 de diciembre de 1944, creó la *Dirección Nacional Inmobiliaria*, encargada de cobrar la contribución inmobiliaria, con alícuotas entre *1,6%* y *2%* del valor de la propiedad, según el valor de ésta; y el decreto 14.342, del 20 de mayo de 1946, creó un impuesto de *20%* a todos los beneficios no gravados por el impuesto a los réditos —*¿ganancias eventuales?*— (el decreto 10.437, del 18 de abril de 1947, reglamentó el decreto 14.342/46).

El decreto 6755, del 26 de agosto de 1943, estableció normas para evitar la evasión al impuesto a la *transmisión gratuita de bienes*, creado por la ley 8890, de 1912; el decreto 18.233, del 31 de diciembre, fijó en *1,25%* la alícuota del impuesto a las *ventas* para las operaciones de exportación; el decreto 10.218, del 25 de abril de 1944, modificó la legislación en materia de impuestos internos, para gravar las *alhajas y artículos suntuarios y de adorno*; el decreto 12.650, del 4 de mayo de 1946, modificó la ley de impuestos internos en el caso de la *cerveza*; la ley 12.854, del 27 de setiembre, modificó la ley de impuestos internos en el caso de los *cigarrillos*, gravándolos según el origen del tabaco, el peso y el precio de venta neto de impuestos; y la ley 13.504, del 30 de setiembre de 1948, modificó la ley 11.658, de 1932 (de vialidad), financiando el fondo nacional de vialidad con un impuesto de *30%* a las naftas, *10%* a los lubricantes, y *20%* a los neumáticos.

En el plano organizativo, la ley 12.927, del 22 de diciembre de 1946, creó la *Dirección General Impositiva* (DGI), agrupando la Dirección General del Impuesto a los Réditos y la Administración General de Impuestos Internos (el decreto 477, del 13 de enero de 1947, reglamentó la ley 12.927); el decreto 15.727, del 4 de junio de 1947, reestructuró la DGI; la ley 13.237, del 2 de setiembre de 1948, dictó las normas de funcionamiento de la DGI; el decre-

to 33.429, del 28 de octubre, dispuso que la DGI cobrara el impuesto a la trasmisión gratuita de bienes; el decreto 2229, del 1 de febrero de 1950, dispuso que la DGI se hiciera cargo de la aplicación, percepción y fiscalización, del impuesto municipal a las actividades lucrativas; el decreto 4648, del 2 de marzo, dispuso que la DGI se hiciera cargo de la aplicación, percepción y fiscalización, de la contribución inmobiliaria; y la ley 12.944, del 29 de enero de 1947, creó un Fondo de Estímulo para repartir *0,15%* de la recaudación de los impuestos internos, entre los empleados de la Administración General de Impuestos Internos.

Por último, la ley 12.956, del 13 de febrero de 1947, *distribuyó la recaudación* de los impuestos a los réditos, a las ventas, a las ganancias eventuales y a los beneficios extraordinarios, asignándole *79%* a la Nación, y *21%* para la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires y el conjunto de las provincias (el referido 21%, a su vez, se distribuiría entre las distintas jurisdicciones, de la siguiente manera: *19%* en base a 30% según la población, 30% según los gastos ordinarios, 30% según los ingresos propios, y 10% según la recaudación, dentro de cada jurisdicción, de los referidos impuestos; y el *2%* restante en proporción inversa de la población).

El cuadro Nº 13 muestra lo que ocurrió con la recaudación impositiva, aduanera y previsional, durante el período en consideración.

RECAUDACIÓN IMPOSITIVA, ADUANERA Y PREVISIONAL

Cuadro Nº 13

Año	Total	DGI	Aduana	Seguridad social	DGI A los réditos	Internos	Sellos	Ventas
				(deflactada por precios mayoristas, 1939 = 100)				
1946	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1947	171,5	153,8	196,8	200,0	189,8	120,5	119,0	143,0
1948	194,1	174,2	159,6	252,1	187,5	125,4	124,2	152,7
1949	204,7	193,4	79,2	280,8	173,7	112,4	102,6	572,4
1950	235,5	241,0	64,1	293,6	226,3	120,5	119,7	795,6
1951	230,5	238,6	101,7	265,5	232,7	161,2	104,1	767,2
1952	205,6	218,9	54,6	238,6	231,9	140,7	89,8	644,9
1953	212,1	219,4	32,2	269,9	205,5	132,6	84,5	588,4
1954	233,3	232,5	43,8	312,7	206,6	155,2	87,1	652,2
1955	240,9	237,2	53,9	325,8	224,5	186,1	94,7	626,8
				(participación dentro de la recaudación total, en %)				
1946		60,9	11,4	27,8	18,8	15,9	5,7	4,4
1947		54,6	13,1	32,4	20,8	11,2	3,9	3,7
1948		54,6	9,4	36,0	18,2	10,3	3,6	3,5
1949		57,5	4,4	38,1	15,9	8,7	2,8	12,3
1950		62,3	3,1	34,6	18,1	8,1	2,9	14,9
1951		63,0	5,0	32,0	19,0	11,1	2,6	14,7
1952		64,8	3,0	32,2	21,2	10,9	2,5	13,8
1953		62,9	1,7	35,3	18,2	9,9	2,3	12,2
1954		60,7	2,1	37,2	16,6	10,6	2,1	12,3
1955		59,9	2,5	37,5	17,5	12,3	2,2	11,5

Fuente: Elaborado en base a Elizalde (1977).

"Aplicando *17* impuestos a fines de la década de 1930, *24* en 1946, y *22* en 1955" (Piekarz, 1980), deflactada por precios mayoristas la recaudación impositiva, aduanera y previsional aumentó *140%* entre 1946 y 1955.

La recaudación impositiva mantuvo su participación dentro de la recaudación total; prácticamente desapareció la de origen aduanero, que pasó de *11%* en 1946 a *2%* en 1955 (199), siendo reemplazada por la recaudación de origen previsional, que pasó de *28%* del total en 1946 a *37%* en 1955. Dentro de la recaudación impositiva mantuvo su participación la del impuesto a los réditos (cuyas alícuotas aumentaron, al pasar de un mínimo de *5%* y un máximo de *26,7%* en 1946, a un mínimo de *7%* y un máximo de *39,6%* en 1955), se triplicó la del impuesto a las ventas (cuya alícuota en 1949 pasó de *1,25%* a *8%*), cayendo las de los impuestos internos y sellos.

c. Desequilibrio. "El gasto público y el déficit fiscal no tenían mala reputación en el Mundo en la década de 1940" (Gerchunoff, 1989).

Si por excluir el IAPI y la Fundación Eva Perón las cifras de gasto gubernamental deben tomarse con pinzas, las de desequilibrio pierden todo valor (ejemplo: en un país donde el Estado gasta $ 10 dentro del presupuesto y otro tanto fuera de él, y donde los ingresos públicos suman $ 9, el gasto verdadero es $ 20 y no $ 10, y el desequilibrio verdadero es $ 11 y no $ 1, de manera que, en proporción, mientras el gasto verdadero es 2 veces el del presupuesto, el desequilibrio verdadero es *once* veces el del presupuesto).

d. Seguridad social. Las jubilaciones y pensiones no comenzaron con Perón, pero el número de afiliados y beneficiarios del sistema aumentó significativamente durante su gestión.

En el plano *organizativo*, el decreto 10.424, del 25 de abril de 1944, creó el *Consejo Nacional de Previsión Social, interviniendo* las cajas creadas por las leyes 4349 (empleados públicos), 10.650 (ferroviarios), 11.110 (servicios públicos), 11.575 (bancarios), 12.581 (periodistas) y 12.612 (marina mercante); el decreto 29.176, del 27 de octubre, creó al *Instituto Nacional de Previsión Social* (INPS), para organizar la prevención de los riesgos cuya realización privaba al trabajador de su capacidad de ganancia y sus medios de subsistencia, restablecer la capacidad de ganancia, como consecuencia de enfermedad o accidente, proporcionar los medios de existencia necesarios en caso de cesación o interrupción de la actividad profesional como consecuencia de la enfermedad o accidente, invalidez, cesantía o paro forzoso, velar por el bienestar social y económico de la familia, en particular de la madre y el niño, y atender todo riesgo social o profesional que ocasionara pérdida o insuficien-

(199) Y no precisamente porque se abrió la economía, sino porque las barreras al comercio se implementaron por vías no tarifarias. En alguna medida la recaudación aduanera se "privatizó", en el sentido de que lo que antes ingresaba a las arcas públicas, comenzó a ingresar a los bolsillos de los funcionarios del IAPI encargados de administrar el racionamiento de divisas.

cia de la capacidad de ganancia; el decreto 31.718, del 15 de diciembre de 1949, reglamentó el art. 59 del decreto 29.176/44, para facilitar el contralor y fiscalización de los ingresos patronales a las distintas cajas jubilatorias; el decreto 29.292, del 27 de octubre de 1944, reglamentó el funcionamiento del INPS; el decreto 30.656, del 15 de noviembre, le encargó al INPS los servicios de medicina preventiva y curativa, en defensa de la salud de las colectividades sometidas a su control y protección; el decreto 9316, del 2 de abril de 1946, declaró *computables*, para la obtención de las distintas prestaciones establecidas en los regímenes de cada una de las secciones del INPS, los servicios prestados bajo el régimen de una o de diversas secciones o cajas; el decreto 17.755, del 16 de junio de 1948, declaró *compatible* la pensión militar liquidada a Amancia Zoila Bazán, con la jubilación civil; y la ley 13.561, del 9 de setiembre de 1949, declaró *imprescriptible* el derecho acordado por las leyes jubilatorias.

Se crearon *nuevas cajas de jubilaciones*. El decreto 14.535, del 3 de junio de 1944, organizó la caja nacional de jubilaciones, pensiones y subsidios de *periodistas*, con el aporte personal de *7,5%* de los salarios, la contribución patronal de *6%*, y la contribución estatal de *5%* (la ley 13.065, del 29 de setiembre de 1947, modificó el decreto 14.535/44); el decreto 31.665, del 22 de noviembre, instituyó el régimen de previsión para el personal de *comercio* y actividades afines, financiado con el aporte personal de *8%* de los salarios, y la contribución patronal de *11%*, jubilándose los varones con *55* años de edad, y *30* de servicios, y las mujeres con *50* años de edad, y *27* de servicios; el decreto 13.937, del 14 de mayo de 1946, instituyó el régimen de previsión para el personal de la *industria* y afines, con el aporte personal de *8%* de las remuneraciones, y la contribución patronal de *11%*, jubilándose tanto varones como mujeres como los asalariados de comercio (200) (el decreto 4962, del 26 de julio, reglamentó el decreto 13.937/46); el decreto 15.943, del 1 de junio, creó la caja de retiros, jubilaciones y pensiones de la *Policía Federal*; la ley 13.018, del 18 de setiembre de 1947, creó el régimen de retiros y pensiones para el personal del *servicio penitenciario* de la Nación; la ley 13.483, del 29 de setiembre de 1948, creó un régimen jubilatorio para las *costureras* que trabajan para reparticiones del Estado, beneficiando a quienes tuvieran no menos de 60 años y 15 años de servicio; y la ley 14.094, del 30 de setiembre de 1951, instituyó el régimen jubilatorio para quienes ejercieran *profesiones libera-*

---

(200) GARCÍA MARTÍNEZ (1965) presenta un cuadro basado en "Sistema de seguro social argentino", de CÉSAR BUNGE, del cual —luego de comparar la situación en 45 países— surge que "no existe país en el Mundo que exige menos edad que la República Argentina. Ello sin contar las jubilaciones anticipadas y el llamado retiro". En el mismo momento en que en nuestro país los hombres se pueden jubilar al cumplir entre 50 y 55 años, y las mujeres entre 47 y 50 años, en países como Italia y Japón necesitan 60 años, en países como Chile, España, Estados Unidos, Grecia, Israel, México y Portugal, necesitan 65 años, y Canadá e Irlanda 70 años.

La ley 14.069, del 29 de setiembre de 1951, aumentó *2* puntos porcentuales la alícuota de la caja de jubilaciones de los empleados públicos, subiendo a *10%* el aporte personal de las cajas de comercio e industria, y a *15%* la respectiva contribución patronal (el decreto 23.118, del 22 de noviembre de 1951, y el decreto 8284, del 28 de abril de 1952, reglamentaron la ley 14.069).

les, financiado con *24%* a cargo de los afiliados, calculado sobre ingresos de $mn 400 y de $mn 5.000 mensuales.

Además de lo cual se modificó la legislación de algunas cajas existentes. El decreto 5369, del 18 de agosto de 1943, modificó la ley 11.923, que a su vez había modificado la ley *4349*; el decreto 8539, del 10 de abril de 1944, volvió a modificar la ley 4349; el decreto 10.205, del 22 de abril, impuso la afiliación forzosa, a la caja de jubilaciones creada por la ley 4349, a quienes trabajaban a jornal o destajo en las dependencias del gobierno nacional, bancos oficiales o reparticiones autónomas, debiendo aportar *5%* cuando el reconocimiento de servicios anteriores no superara 15 años, y *8%* en caso contrario; el decreto 32.932, del 11 de diciembre de 1944, obligó a afiliar a la caja nacional de jubilaciones y pensiones civiles, a los miembros de los directorios, consejos y juntas de administración, y de todo órgano directivo de los bancos oficiales y reparticiones autárquicas; el decreto 34.206, del 23 de diciembre, obligó a todo el personal del Banco de Crédito Industrial Argentino, a afiliarse a la ley 4349; la ley 12.887, del 14 de noviembre de 1946, modificó la ley 4349; la ley 12.925, del 22 de diciembre, declaró *privilegiados* los servicios del personal de *Correos y Telecomunicaciones*, afiliado al régimen de la ley 4349; y el decreto 4814, del 25 de febrero de 1947, estableció que todo empleado público afiliado a la caja de jubilaciones creada por la ley 4349, desde el mes siguiente al que hubiera cobrado su último sueldo en actividad, tendría derecho a percibir *80%* de dicho sueldo, a título de anticipo, hasta tanto la caja de jubilaciones finalizara los trámites jubilatorios.

El decreto 14.534, del 3 de junio de 1944, y la ley 13.338, del 28 de setiembre de 1948, modificaron la ley *10.650*; el decreto 10.315, del 25 de abril de 1944, incorporó al régimen jubilatorio de la ley *11.110* (empresas particulares de servicios públicos), al personal de hospitales, sanatorios, clínicas y casas de salud; el decreto 26.774, del 30 de setiembre, dispuso que los empleados y obreros de las ex empresas de ómnibus, que hubieran pasado o pasasen a la Corporación de Transportes de la ciudad de Buenos Aires, tendrían derecho a que se les computaran los servicios prestados a los fines de la ley 11.110; el decreto 491, del 13 de enero de 1945, modificó la ley 11.110; el decreto 14.733, del 22 de mayo de 1946, incorporó al régimen de la ley 11.110, a las empresas de servicios públicos de jurisdicción provincial; la ley 13.076, del 30 de setiembre de 1947, modificó la ley 11.110; y la ley 14.067, del 29 de setiembre de 1951, incluyó en la caja de jubilaciones creada por la ley 11.110, a todo el personal que prestara servicios permanentes, accidentales o transitorios, en empresas de servicios públicos de transporte automotor colectivos de pasajeros.

El decreto 23.682, del 4 de setiembre de 1944, incorporó al régimen de la ley *11.575*, al personal de *seguros, reaseguros, capitalización y ahorro*; el decreto 13.462, del 22 de junio de 1945, incluyó en el régimen de la ley 11.575, al personal de las *asociaciones gremiales, mutualistas y sociedades cooperativas* reconocidas por el Estado; la ley 13.484, del 29 de setiembre de 1948, modificó la ley 11.575; y la ley 13.500, del 30 de setiembre, declaró comprendidas en el decreto 13.462/45, a quienes habiendo sido separados del perso-

nal de cualquier empresa bancaria antes del 1 de enero de 1922 (sic), hubieran prestado servicios en alguna repartición pública, y que al ser alejados nuevamente por haber sido declarados cesantes, completaran con el reconocimiento de sus servicios bancarios, los años exigidos para su jubilación.

La ley 12.903, del 12 de diciembre de 1946, *aumentó* las jubilaciones y pensiones, en relación inversa con su nivel (*20%* para jubilaciones hasta $mn 100 mensuales, $mn 20 más *10%* de la diferencia, entre $mn 100 y 200; y así sucesivamente; y *nada* a partir de $mn 460); la ley 13.478, del 29 de setiembre de 1948, instituyó un *suplemento variable*, sobre el haber mensual de jubilaciones, retiros o pensiones, para compensar las oscilaciones del costo de la vida; y creó un *Fondo Estabilizador de Previsión Social*, constituido con "el producido del aumento del impuesto a las ventas, creado por la ley 12.143, de 1934, en *3,75* unidades"; el decreto 39.204, del 23 de diciembre, dispuso que a partir del 1 de enero de 1949, el INPS abonaría el reajuste dispuesto por el decreto 13.478/48; y el decreto 11.053, del 2 de junio de 1950, reglamentó el funcionamiento del Fondo Estabilizador de Previsión Social.

La ley 13.282, del 27 de setiembre de 1948, dispuso una *pensión* vitalicia de $mn 1.000 mensuales, a ex *legisladores* (si ejercieron la representación no menos de *4* años, aunque fueran discontinuos), *ministros secretarios* (no menos de *6* años) o *magistrados* (no menos de *10* años) de los 3 poderes del gobierno federal, desde cuando cumplieran *60* años; y la ley 13.337, del 27 de setiembre de 1948, dictó normas para el otorgamiento de pensiones por parte del Congreso Nacional.

Además de lo cual el decreto 15.097, del 13 de junio de 1944, reglamentó el permiso que debían solicitar los beneficiarios de jubilaciones y pensiones que residieran en el *extranjero*; el decreto 35.765, del 30 de diciembre, modificó el régimen jubilatorio del personal de policía de la *Prefectura General Marítima* y cárceles de la Nación; el decreto 16.491, del 28 de julio de 1945, fijó normas para el otorgamiento de anticipo de jubilación y pensión, a afiliados de la caja de jubilaciones de la *marina mercante nacional*; el decreto 33.914, del 31 de diciembre, dispuso que los afiliados a la caja de jubilaciones de la marina mercante nacional, debían realizar aportes sobre los aguinaldos; el decreto 6395, del 1 de marzo de 1946, modificó la ley 12.612, creando el régimen de previsión para el personal de la *marina mercante, aeronáutica civil* y afines, con el aporte personal de *8%* de las remuneraciones, y la contribución patronal de *11%*; y el decreto 28.002, del 28 de diciembre de 1950, autorizó la emisión de "Obligaciones de previsión social 4%, 1951", por $mn 3.000 M. (equivalentes a *$us 181,8 M.*, al tipo de cambio paralelo), para ser entregadas a las diferentes cajas de jubilaciones.

...

Los ingresos del sistema de seguridad social se *duplicaron*, deflactados por precios mayoristas, entre 1944 y 1946, volvieron a duplicarse en 1947, y en total aumentaron *7 veces* en términos reales entre 1944 y 1955. Como la generalización del sistema previsional no implicó beneficiar de inmediato al stock

de "jubilables", el sistema resultó inicialmente superavitario. "El *superávit* del sistema de seguridad social alcanzó a *3,7%* del PBI formal durante el período 1950-1955. Luego cayó, desapareciendo por completo a partir de fines de la década de 1950" (Diéguez y Petrecolla, 1974).

El referido superávit no quedó en las cajas jubilatorias, las cuales fueron "vaciadas", según la expresión que se utilizó después. "Los bonos de Seguridad Social aumentaron de *15%* a *70%* del total de bonos públicos" (Gerchunoff, 1989). En todos los países del mundo las cajas jubilatorias están "vacías"; la cuestión es si dichas cajas pueden invertir sus fondos en las mejores alternativas disponibles, o están *cautivas* de sus respectivos estados, los cuales las fuerzan a suscribir títulos de pobrísima rentabilidad.

"El presupuesto de la Administración no ha actuado directamente como factor inflacionario, pues se acudió a la colocación de títulos en las cajas de jubilaciones, a fin de conseguir el equilibrio desde el punto de vista monetario" (Prebisch, 1955); "en materia de cajas de previsión se ha improvisado sin arreglo a plan alguno y es necesario poner orden" (Prebisch, 1956); "un artificio, cuyas dramáticas consecuencias están pagando todavía hoy los jubilados, permitió a Perón no emitir 'demasiada' moneda. Los aportes al sistema de previsión social, que sólo existían en algunos gremios, se hicieron obligatorios para todos los trabajadores. Así, en los primeros momentos, se fueron acumulando grandes recursos, dado que los beneficiarios eran pocos. Perón tomó compulsivamente, mediante la colocación de títulos públicos, esos recursos. Pero destruyó el sistema jubilatorio" (Alsogaray, 1993); "el sistema previsional nunca se pudo reponer del manotazo que le dió Perón. Aún hoy estamos sufriendo las consecuencias" (Bunge, 2000).

5.8. Expropiaciones, clausuras

"El peronismo modificó de manera sustantiva las modalidades de acción y conducción, amplió masivamente con medidas básicas de justicia social y de equidad jurídica el derecho a la ciudadanía política, cambió incluso las costumbres y el lenguaje. Pero en lo fundamental no enfrentó a los valores básicos del orden establecido: no tocó sino incidental y accesoriamente las formas de propiedad dominantes, ni tampoco cuestionó realmente la cultura oficial recibida de los regímenes que lo precedieron" (de Ipola, 1989).

Porque "en la reforma agraria, deliberadamente no hemos querido cargar las tintas, porque conocemos los inconvenientes que presentan los procesos artificiales acelerados en la entrega de la tierra" (Perón, 1957), "los grandes terratenientes salieron básicamente incólumes del período peronista, sin que ni la Sociedad Rural Argentina, ni las personas, ni los intereses del grupo, se vieran afectados por un régimen político cuyas características hubieran hecho presumir lo contrario" (de Imaz, 1964) (201); "hacia 1950 la justicia social y su implementación ya no se discutían. Por otra parte, las clases propietarias

(201) "Hubo ventas forzadas, para evitar las expropiaciones" (GAMBINI, 1983).

podían respirar tranquilas: ninguna de las catástrofes que habían temido al principio se había producido: ni reformas agrarias, ni participación en las ganancias, ni expropiaciones masivas" (Luna, 1992); "El 11 de junio de 1953, en el Teatro Colón, Perón aseguró que el gobierno no consideraba la gran propiedad rural como un obstáculo para el desarrollo económico... La antagonizó, pero no la destruyó" (Rapoport y Spiguel, 1994).

La excepción más conocida a esta política redistributiva pero no expropiatoria fue la del grupo o consorcio *Bemberg*, como se conoce popularmente a las empresas de los herederos de Otto S. Bemberg. "La familia Bemberg es algo así como un inmenso pulpo venenoso, que todo lo va emponzoñando y ocupando" (Perón, 1957)

"Desde 1937 los Bemberg arrastraban una demanda estatal por cobro de impuestos sucesorios, reclamados por el Consejo Nacional de Educación. El juicio se había paralizado, hasta que en 1943 el régimen militar nacionalista designó a José Ignacio Olmedo interventor en el Consejo y éste dispuso una investigación, a cargo de J. Alfredo Villegas Oromi. El juicio volvió a paralizarse... A raíz de un pedido de informes de Arturo Frondizi, realizado a mediados de 1946, el gobierno le encargó a Juan Pablo Oliver, que fijara el monto en litigio, el cual fue establecido en $mn 140,6 M. [equivalentes a *$us 29,2 M.*, al tipo de cambio paralelo de comienzos de 1948]... El 29 de diciembre de 1949 la justicia condenó a los Bemberg a pagar al fisco una multa de $mn 97,3 M... De esa suma el fisco percibió $mn 59,5 M., según surge del convenio firmado entre ambas partes el 14 de enero de... 1959" (Gambini, 2001).

El decreto 9997, del 7 de abril de 1948, le *retiró la personería jurídica* a las siguientes sociedades integrantes del consorcio Bemberg: Caja de Crédito Hipotecario, Santa Rosa Estancias Limitada SA, SA Fruticultora Idahome, Compañía Inmobiliaria Argentina Sol SA, SA Agrícola Ganadera e Inmobiliaria Santa Margarita, Invernadas San Sebastián SA Agrícola Ganadera, Colonias y Estancias el Rodeo SA Agrícola Ganadera, Compañía Argentina de Construcciones, Acevedo y Shaw SA, Compañía Industrial y Mercantil Americana SA Financiera, Vivina SA, Fomel SA, Gráfica Argentina SA, Compañía Argentina, Industrial Ovícola SA, Brasserie Argentine Quilmes, Compañía de Tranways de Buenos Aires y Quilmes, Crédito Industrial y Comercial Argentino, Sociedad Auxiliar, Fabril, Agrícola y Comercial, Primera Maltería Argentina SA, Compañía Argentina de Inmuebles SA, Cervecería Argentina Quilmes, Compañía Argentina de Obras Sanitarias del municipio de Quilmes y extensiones, Cervecería Palermo SA, Cervecería Buenos Aires, Cervecería Schlau, Bilz, Fábrica de Bebidas sin alcohol SA, Cervecería del Norte SA, Maltería y Cervecería de los Andes, Instalaciones y aparatos para Despacho de Cerveza SA, Fábrica de Gas Carbónico y Levadura Martelli SA, Maltería y Cervecería Bella Vista SA, Fábrica de Levadura Fermolac SA, Fermentos SA, y Manufactura Algodonera Argentina; la ley 14.122, del 1 de julio de 1952, dispuso la *liquidación judicial* de las empresas comprendidas en el decreto 9997/48; el decreto 7365, del 27 de abril de 1953, creó la *Comisión administradora bienes ley 14.122*, para que se hiciera cargo de las empresas del grupo Bemberg; el decreto 14.200, del 4 de agosto, autorizó a la Comisión para que le propusiera al juez de la

liquidación, la compensación del saldo de precio de compra de las empresas incorporadas a dicha Comisión, con la deuda que éstas tienen con la DGI en concepto de impuestos y multas; el decreto 2911, del 24 de febrero de 1954, imputó $mn 228,3 M. (equivalentes a *$us 10,1 M.*, al tipo de cambio paralelo), en carácter de pago de diversos impuestos adeudados por las empresas del grupo Bemberg, a los precios de compra de las respectivas empresas; el decreto 1289, del 31 de enero de 1955, dispuso que el Estado le *prestara* hasta $mn 35 M. (equivalentes a *$us 1,25 M.*, al tipo de cambio paralelo) a la CGT y a la Confederación Obrera Cervecera y Afines, para que adquirieran las empresas que constituía el grupo económico cervecero del consorcio Bemberg (202); y el decreto 14.384, del 9 de setiembre, creó una comisión para que "proceda a formular las proposiciones que estime convenientes para la solución equitativa de las cuestiones derivadas de la liquidación judicial dispuesta por la ley 14.122, que afecten a personas o entidades *ajenas* a la dirección del consorció Bemberg".

La del grupo Bemberg habrá sido la expropiación más famosa, pero no la única, ya que el decreto 9346, del 13 de abril de 1944, declaró de utilidad pública y sujetos a expropiación, ciertos bienes pertenecientes a la *Compañía Primitiva de Gas de Buenos Aires*, tomando posesión a través de YPF; el decreto 12.636, del 30 de abril de 1948, declaró de utilidad pública y sujetos a expropiación, los bienes y contratos celebrados por la *Destilería Argentina de Alcohol Anhidro*; el decreto 20.705, del 8 de julio, declaró de utilidad pública y sujetos a expropiación, los bienes pertenecientes a la *Compañía de Gas de la provincia de Buenos Aires*; la ley 13.264, del 17 de setiembre, dictó las normas generales en materia de *expropiaciones*, puntualizando que sólo se pagaría el valor objetivo del bien y los daños que fueran una consecuencia directa e inmediata de la expropiación, no abonándose —por ejemplo— el lucro cesante; y el decreto 6228, del 11 de marzo de 1949, autorizó a la provincia de Tucumán a *incautar* temporariamente, los establecimientos metalúrgicos situados en dicha provincia. Otra expropiación importante fue la del Instituto Massone.

5.9. Inversiones extranjeras

"Durante los 18 primeros meses de su presidencia, Perón se mostró más inclinado a activar el ingreso de capitales foráneos, en significativos sectores de la economía, mediante el sistema de empresa mixta... En julio de 1946 un memo de la *Standard Oil* entregado a las autoridades argentinas manifestaba su interés en formar una sociedad mixta... A fines de dicho año (sic) Perón empezó a considerar muy en serio las propuestas de aumentar el ingreso de capitales extranjeros en el rubro petróleo, porque Argentina dependía cada vez más de las importaciones... La idea de la empresa mixta fue rechazada por Arturo Frondizi en el Congreso (sic)... También había fuertes críticas dentro

(202) "El resultado del traspaso del Grupo Bemberg a la CGT fue que la cerveza fuera espantosa y beberla produjera dolor de cabeza. De allí, creo yo, el retraso de muchos años que experimentó en el país el consumo de cerveza, especialmente frente a otros países de la región. La buena cerveza, para los porteños de entonces, era la uruguaya" (DELLA COSTA).

del propio Poder Ejecutivo... En materia de petróleo Perón era mucho más pragmático que su retórica pública, y a pesar de su imagen de dictador, no tenía libertad absoluta para imponer sus ideas. Sus ministros no eran por cierto títeres, sino que podían defender posiciones diametralmente opuestas a las suyas... Hacia 1948 se había convertido en prisionero de su propia retórica nacionalista" (Potash, 1981).

"Hasta 1948 la radicación de capitales extranjeros sólo estuvo regida por circulares del BCRA, sobre los aspectos financieros de ciertas inversiones y por las disposiciones incorporadas a los convenios bilaterales de pagos. Estos mecanismos no llegaron a constituir un régimen de radicación. El decreto 3347, del 5 de febrero de 1948, dispuso la fiscalización oficial de las inversiones extranjeras, creando al efecto la Comisión Nacional de Radicación de Industrias. El mayor defecto del régimen fue el de no haber fijado los criterios de selección, ni los límites y mecanismos de fiscalización" (Altimir, Santamaría y Sourrouille, 1966).

Lo que ocurrió con las empresas extranjeras radicadas en el país cuando Perón llegó al poder, así como el cambio de actitud del gobierno hacia las inversiones extranjeras a partir de 1953, se analizará en el próximo capítulo de esta obra.

6. Estrategia implícita

"Entre 1946 y 1955 no hubo una política económica específica y uniforme, y mucho menos una estrategia de desarrollo a largo plazo. La principal prioridad —a veces única— fue una modificación rápida de la distribución del ingreso en favor de los trabajadores, en un contexto de turbulenta subordinación de la economía a la política. La vida económica se hiperpolitizó" (Gerchunoff, 1989).

Desde el presente, todos los capítulos de esta parte de la obra contienen una sección destinada a explicitar la "estrategia implícita" del período en consideración, entendiendo por tal la más probable relación existente entre la situación económica al comienzo del período, los objetivos fijados por las autoridades y el conjunto de medidas adoptadas (enfoque descripto en de Pablo, 1977). De manera que en esta obra el término estrategia no se utiliza de manera *exigente* (desde una perspectiva exigente, de muy pocos de los gobiernos que existieron durante la segunda mitad del siglo XX se podría decir que tuvieron una estrategia, y desde una perspectiva superexigente quizás no se pueda decir de ninguno de ellos) (203).

En este capítulo explicitar la estrategia implícita significa analizar qué pensaban las autoridades acerca del Mundo en el cual estaba inserto nuestro país, cómo habría de funcionar "naturalmente" la economía argentina, y cuál debería ser el rol del Estado, dado dicho funcionamiento "natural".

---

(203) Por más exigente que sea, ninguna definición útil de estrategia puede demandar saber en 1946 lo que habría de ocurrir en 1955.

Mundo distinto. Al imaginar la normalización económica posterior a la Segunda Guerra Mundial, en el mejor de los casos las autoridades económicas que arribaron al poder en 1946 esperaban un proceso lento, complejo, con enorme intervención estatal (en el mejor de los casos quiere decir que no comenzara la Tercera Guerra Mundial, hipótesis sobre la que se actuó hasta que en 1950 estalló la Guerra de Corea).

Aquel era un Mundo con tipos de cambio múltiples (con niveles muy separados unos de otros), convenios bilaterales negociados entre gobiernos, estatizaciones, en el que en materia de precios se privilegiaba mucho más el rol de distribución de los ingresos, que el de asignación de los recursos.

Preferencia por los asalariados. Si los precios "sirven" para modificar los ingresos, y no para asignar los recursos, quien desea una modificación súbita de la distribución del ingreso en favor de los asalariados, no titubea en retrasar el ajuste de las tarifas públicas (las cuales cayeron a la mitad, en términos reales, entre 1945 y 1952) y los alquileres (los cuales disminuyeron *a* 20%, en términos reales, entre 1945 y 1955).

Si además considera que la industria manufacturera es sinónimo de modernización, ascenso social y principal creadora de empleos, tampoco titubea en direccionar los créditos a su favor, a los cuales subsidia (en dos tercios, en términos reales, entre 1945 y 1955).

Omnipotencia y desprecio por la idoneidad. La legislación aprobada sobre condiciones laborales, comercio exterior, promoción industrial, política crediticia y control de precios, está basada en la idea de que la economía funciona mejor cuando se la *comanda* desde los despachos oficiales. Lo cual —frente a lo que existía— implica que el justicialismo aumentó notoriamente la *demanda* de talento que trabajaba en el sector público, para poder identificar las industrias "de interés nacional", evitar el crédito "especulativo", descubrir las importaciones "esenciales", etc.

Pero al tiempo que por el tipo de política económica que implementó, aumentó la demanda de talento, por razones políticas produjo inicialmente un reemplazo masivo de funcionarios, lo cual disminuyó la *oferta* de talento ("antes de Perón, los 10 mejores promedios de la Facultad de Ingeniería de la UBA tenían derecho al ingreso a los cargos de la Dirección de Navegación y Puertos, Obras Sanitarias de la Nación, Vialidad Nacional, etc. Luego los adictos fueron al frente", Piñeiro).

El aumento de la discrecionalidad también elevó, potencialmente al menos, las condiciones objetivas para el favoritismo político y/o la existencia de corrupción (204); cuánta hubo, en la práctica, en organismos como el IAPI, es naturalmente motivo de amplio debate.

---

(204) "Por dádivas, prebendas o concesiones PERÓN podía hacer pasar a quienquiera de la más mísera condición a la más cuantiosa fortuna, y a la inversa estaba en sus manos reducir en horas de la opulencia a la indigencia a quien lo contrariara o a quien por casualidad se cruzara en su camino" (PINEDO, 1968).

Redistribución de ingresos, no de propiedades. Como Keynes, Perón y la política económica que se aplicó durante su gestión quedaron encerrados entre 2 fuegos: porque al tiempo que el liberalismo los criticó por intervencionistas, la izquierda los acusó de tibios, por haberse quedado "en la periferia", al redistribuir los ingresos sin tocar la estructura de la propiedad, de la que derivaba dicha distribución de los ingresos.

Capacidad de adaptación. A la luz de las posibilidades que creía que ofrecía el Mundo de posguerra, a la luz de lo que Miranda le sugirió que era posible, Perón no pudo resistir la tentación de hacer funcionar la economía a marchas forzadas (los límites eran desestimados, considerándoselos subproductos de "la ortodoxia"). Pero en esta obra el período 1946-1955 está dividido en 2 capítulos, para destacar el hecho de que cuando en función del cambio de las circunstancias internacionales, y del agotamiento de la estrategia inicial, Perón tuvo que cambiar, lo hizo, un punto que enfatizan Giménez Zapiola y Leguizamón (1978).

...

Dornbusch y Edwards (1991) caricaturizaron las políticas económicas *populistas* implementadas en muchos —aunque no en todos los— países de América Latina (Colombia es la excepción más significativa). Para ellos "el populismo económico es un enfoque que enfatiza el crecimiento y la distribución, restándole importancia relativa a los riesgos que plantean la inflación, el desequilibrio fiscal, la restricción externa, y la reacción de los agentes económicos a las medidas abiertamente antimercado". La estrategia implícita que se acaba de sintetizar muestra que, por lo menos hasta 1951, la política económica aplicada en Argentina es un buen ejemplo del enfoque populista.

7. Resultados

"Falta todavía un análisis equilibrado de cómo evolucionó la economía argentina durante Perón, en las décadas de 1940 y 1950" (Fodor, 1989). Ojalá esta sección llene el referido vacío.

Veredictos existen, aunque su grado de equilibrio es discutible. "Fueron 12 años de demagogia desenfrenada, opresión tiránica y locuras económicas" (Pinedo, 1968). "La crisis de desarrollo que aqueja a la economía argentina se refleja en la declinación del producto medio por habitante a lo largo de toda una década que, en el orden internacional, habrá de ser recordada precisamente como un período de elevación sin precedentes de la producción y nivel de vida de las clases populares, y la progresiva acentuación en ella de desequilibrios estructurales que hacen tan ardua ahora su rehabilitación... Como consecuencia de un desarrollo industrial que, en parte, se extendió apresuradamente en superficie, se han creado necesidades de importación por volúmenes que ya no sería factible comprimir en medida apreciable sin causar una contracción en las industrias... No se previó que tal desarrollo exigía acrecentar sustancialmente la capacidad exportadora del país... Al mismo tiempo se dejó decaer el marco de soporte que so pena de estrangular el

desarrollo económico, debe ampliarse progresivamente: la provisión de energía, los servicios de transporte, las comunicaciones, la vialidad, la vivienda" (BCRA, Memoria 1957).

También sobre la explicación causal de los resultados hay fuertes discrepancias. "De lo que ocurrió entre 1943 y 1955, poco de lo bueno y mucho de lo malo se debe a las autoridades" (Pinedo, 1968). "Las 2 etapas de los primeros 6 años de peronismo pueden resumirse en 2 palabras: prosperidad y bancarrota; pero ambas situaciones fueron completamente ajenas al control de Perón" (Whitaker, en Gambini, 1983) (205). "La euforia y el derroche definieron la política económica de la primera etapa del peronismo, pero ni fueron sus únicas modalidades ni se debieron sólo al capricho de sus gobernantes. Estaban en la naturaleza del régimen, eran fatales, como tantas otras cosas, buenas y malas, que generó el sistema iniciado en 1946" (Luna, 1992). "Si el fracaso del *Plan Pinedo* puede ser visto como una victoria pírrica de la política sobre la economía, la incapacidad del peronismo para dar al país una estrategia exitosa de industrialización puede ser considerada como un triunfo de la economía sobre la política" (Llach, 1984).

En el resto de esta sección se analiza cómo evolucionaron, entre 1946 y *1951*, el PBI total, su distribución, la tasa de inflación, los precios relativos, y el resto de los indicadores económicos (los cuadros contienen la correspondiente información hasta 1955, aunque el período 1952-1955 será analizado en el próximo capítulo de la obra).

7.1. Crecimiento y distribución

Dado que el principal objetivo de política económica durante el período fue la redistribución del ingreso en favor de los asalariados, el análisis de los resultados debería comenzar por prestarle atención a la evolución de la participación de los ingresos de los asalariados en el PBI, ocupándose luego del resto de los indicadores, como el PBI total, su origen sectorial, la tasa de inversión, etc., en su carácter de objetivos subordinados, o meros instrumentos, del objetivo principal. Pero siguiendo la costumbre, el análisis presentado a continuación comienza por la evolución del PBI total y su desagregación sectorial, para pasar luego a su distribución factorial y por destino (206).

El cuadro Nº 14 muestra la evolución del *PBI total y por habitante*. El PBI formal, el que calcula el BCRA, creció *8,5% anual*, en términos reales, entre 1945 y 1948; en tanto que el PBI "verdadero", esto es, el formal, más el informal

---

(205) "Entre 1943 y 1945 ARTHUR P. WHITAKER trabajó en la sección latinoamericana del Departamento de Estado, y en 1952 viajó a Buenos Aires a seguir de cerca el proceso" (GAMBINI, 1983).

(206) En un sentido más general cabría evaluar el período desde la pretensión de convertir a Argentina en un país "socialmente justo, económicamente libre y políticamente soberano". El propio PERÓN se encargó de esto, ya que el 9 de julio de 1947, en Tucumán, "declaré la independencia económica" (PERÓN, 1957).

que estimó Guissarri (1989), creció *18,6% anual* (207) durante el mismo período (*6,6%* y *16,5%*, respectivamente, en términos por habitante).

PBI TOTAL Y POR HABITANTE

Cuadro Nº 14

Período	PBI total formal	PBI total informal (1)	PBI total "verdadero"	PBI informal/ formal	PBI informal/ "verdadero"	PBI/ hab. formal	PBI/ hab. informal (1)	PBI/ hab. "verdadero"
	(índices, 1945 = 100)			(%)	(%)	(índices, 1945 = 100)		
1946	108,9	82,2	103,0	19,7	16,4	107,1	80,8	101,2
1947	121,0	161,8	111,0	42,8	30,0	117,0	156,3	107,3
1948	127,7	328,7	166,7	68,3	40,6	121,1	311,7	158,0
1949	126,0	293,9	155,0	64,0	39,0	117,0	272,9	143,9
1950	127,6	246,5	146,6	52,9	34,6	115,8	223,8	133,1
1951	131,5	291,2	159,5	60,1	37,6	116,9	258,8	141,8
1952	122,8	302,1	156,8	65,7	39,6	107,1	263,5	136,7
1953	129,6	311,6	163,7	64,3	39,2	111,1	267,2	140,4
1954	133,9	354,2	176,6	70,2	41,3	113,0	298,8	149,0
1955	141,1	329,4	178,9	61,0	37,9	117,1	273,4	148,4
	(tasas anuales de variación, en %)							
1945-1948	8,5	48,7	18,6			6,6	46,1	16,5
1948-1951	1,0	-4,0	-1,4			-1,2	-6,0	-3,6
1945-1951	4,7	19,5	8,1			2,6	17,2	6,0

Nota: (1) Calculado según el "método monetario" (ver Guissarri, 1989).

Fuente: Elaborado en base a BCRA y Guissarri (1989).

La porción informal de la economía se *duplicó* entre 1945 a 1948, al pasar de *20%* a *40%* del PBI verdadero.

"Fueron muchos los que en los primeros años del régimen se sintieron económicamente mejor que en otros tiempos. Una fuerte demanda exterior de los principales productos del país, determinada por la guerra, que se hizo efectiva cuando ella terminó y que se prolongó hasta 1948, proporcionó a la colectividad grandes recursos externos, que utilizados sin miramientos —así como las reservas antes acumuladas— permitió introducir al país muchas cosas más o menos útiles, cuya negociación y utilización hacían más activa la vida económica, y ello unido a los efectos estimulantes de la economía que por lo general produce la inflación en sus primeras etapas, creó una sensación de euforia generalizada que dió al gobierno una popularidad efectiva, perceptible en muy distintos campos (sueldos y salarios, así como ganancias agropecuarias, industriales y comerciales)" (Pinedo, 1968). Luna (1992) ex-

(207) Según el "método monetario". Los resultados son muy similares cuando se aplica el "método de la energía eléctrica".

presa lo mismo, de manera más suscinta: "La *fiesta* de Argentina entre 1946 y 1949 no fue de un grupo, sino de todos".

La evolución del PBI total cambió drásticamente a partir de 1949, ya que entre dicho año y 1951, en términos reales, el PBI formal aumentó *1%* anual, y el PBI verdadero *cayó 1,4%* anual. 1949 fue el año que dividió las aguas, "dando comienzo a una crisis económica que duró 3 años" (Rapoport y Spieguel, 1994). "Cuando 'terminó la fiesta', salía por avión el oro que acababa de ser traído en barcos" (Pinedo, 1968).

...

El cuadro Nº 15 muestra qué ocurrió con la *oferta global*... de la porción formal de la economía (208). Entre 1945 y 1951 la oferta global fluctuó más que el PBI, porque entre 1945 y 1948 las importaciones crecieron *55%* anual, cayendo *11,6%* anual entre 1949 y 1951. Analicemos en detalle cada uno de los componentes de la oferta global.

OFERTA GLOBAL EN TÉRMINOS REALES

Cuadro Nº 15

Período	Total	Importaciones	Producto bruto interno			Importaciones	Producto bruto interno		
			Total	Agropecuario	No agropecuario		Total	Agropecuario	No agropecuario
	(índices, 1945 = 100)					(participación en el total, en %)			
1946	112,3	184,1	108,9	104,6	110,0	7,4	92,6	18,0	74,6
1947	132,1	366,8	121,0	112,6	123,1	12,5	87,5	16,5	71,0
1948	138,7	372,7	127,7	112,9	131,5	12,1	87,9	15,7	72,2
1949	132,2	263,4	126,0	104,3	131,5	9,0	91,0	15,2	75,8
1950	132,0	225,6	127,6	98,3	134,9	7,7	92,3	14,4	77,9
1951	137,2	257,5	131,5	104,6	138,3	8,5	91,5	14,7	76,8
1952	125,7	185,7	122,8	92,6	130,4	6,7	93,3	14,2	79,1
1953	130,9	159,0	129,6	118,7	132,2	5,5	94,5	17,5	77,0
1954	136,9	199,9	133,9	115,7	140,0	6,5	93,5	16,2	77,3
1955	145,2	231,6	141,1	120,0	146,0	7,2	92,8	16,0	76,8
	(tasas anuales de variación, en %)								
1945-1948	11,5	55,0	8,5	4,1	9,5				
1948-1951	-0,4	-11,6	1,0	-2,5	1,7				
1945-1951	5,4	17,1	4,7	0,8	5,6				

Fuente: Elaborado en base a BCRA.

El cuadro Nº 16, que presenta la evolución del nivel total y la composición de las *importaciones*, documenta la fuerte caída que se produjo durante la

(208) Dado que GUISSARRI (1989) se concentró en el PBI total, la desagregación del nivel de actividad desde el punto de vista de su origen, distribución y destino, sólo puede referirse a la porción formal de la economía.

Segunda Guerra Mundial, lo cual a su vez explica que el fenomenal crecimiento verificado a partir de 1945 fue, en buena medida, recuperación de los niveles previos a 1939 (209). La composición de las importaciones posterior a la Segunda Guerra Mundial, en cambio, fue diferente de la que existía antes de la contienda (un tercio del total de bienes de consumo, mitad bienes intermedios, un sexto bienes de capital, en el promedio 1935-1939, se convirtieron en un cuarto del total bienes de consumo, algo menos de la mitad bienes intermedios, más de un cuarto bienes de capital, en el promedio 1946-1948). La fuerte caída posterior de las importaciones totales se concentró fundamentalmente en las compras al exterior de bienes de consumo y de capital (a comienzos de la década de 1950, dos tercios de las importaciones totales eran materias primas y productos intermedios), complementarios de la producción manufacturera local.

IMPORTACIÓN

Cuadro Nº 16

Año	Total	Bienes de consumo	Bienes intermedios	Bienes de capital	Bienes de consumo	Bienes intermedios	Bienes de capital
		(índices, 1946 = 100)				(% sobre el total)	
1935	124,2	148,6	106,7	138,3	36,7	47,0	16,3
1936	126,5	144,7	108,2	157,0	35,1	46,8	18,1
1937	161,5	171,8	138,9	224,5	32,6	47,1	20,3
1938	152,3	165,6	120,8	242,6	33,3	43,4	23,3
1939	118,7	120,6	115,7	126,1	31,2	53,3	15,5
1940	98,8	92,5	103,1	96,2	28,7	57,1	14,2
1941	80,8	69,2	92,1	62,6	26,3	62,4	11,3
1942	69,8	79,4	71,2	44,5	34,9	55,8	9,3
1943	47,2	48,8	54,5	16,5	31,7	63,2	5,1
1944	46,6	51,9	52,8	12,4	34,1	62,0	3,9
1945	51,1	53,3	59,2	16,7	31,9	63,3	4,8
1946	100,0	100,0	100,0	100,0	30,7	54,7	14,6
1947	183,5	158,5	146,2	375,7	26,5	43,6	29,9
1948	189,2	129,2	167,1	398,1	20,9	48,3	30,7
1949	127,0	66,2	143,4	193,3	16,0	61,8	22,2
1950	112,0	48,2	135,8	156,9	13,2	66,3	20,5
1951	142,2	79,0	171,5	165,2	17,0	66,0	17,0
1952	95,4	35,9	111,8	158,8	11,5	64,1	24,3
1953	83,4	28,4	93,6	160,7	10,4	61,4	28,2

Fuente: Elaborado en base a Díaz Alejandro (1970) y Vázquez Presedo (1971, 1976).

Los cambios en el nivel y la composición de las importaciones modificaron el origen de las dificultades creadas por la "vulnerabilidad externa" de la economía argentina, la cual hasta la Segunda Guerra Mundial estuvo asociada con crisis mundiales, como la Primera Guerra Mundial y la Depresión de

(209) Estados Unidos jugó un rol principalísimo en el referido fuerte aumento de las importaciones, pues proveyó *13,5%* del total de compras al exterior en 1945, *28%* en 1946, *45%* en 1947 y *38%* en 1948 (BCRA, Memoria 1950).

la década de 1930, y desde 1945 derivó del "estrangulamiento de balanza de pagos" creado por las mayores importaciones requeridas por el aumento del nivel de actividad interno, las cuales no podían ser financiadas con mayores exportaciones, en un escenario donde los movimientos internacionales de capital eran prácticamente inexistentes).

Dentro del PBI total, entre 1945 y 1948 la *porción no agropecuaria* creció más que la agropecuaria (*9,5%* anual, contra *4,1%* anual), y entre 1949 y 1951 la porción no agropecuaria siguió creciendo, aunque mucho menos que antes, en tanto que la agropecuaria declinó (*1,7%* anual, y *-2,5%* anual, respectivamente). "La discriminación contra el sector rural fue más allá de la caída de sus precios relativos. El sector encontró muy difícil comprar fertilizantes, tractores, etc., que le hubieran permitido contrarrestar la caída de precios vía aumento de la productividad" (Díaz Alejandro, 1970) (210).

El cuadro Nº 17 muestra qué le ocurrió a cada uno de los sectores que integran el PBI no agropecuario. Entre 1945 y 1948 actividades como Comercio, Transporte, Construcción y Finanzas, aumentaron más que el promedio, la industria manufacturera creció *igual* que el promedio (*9,5%* anual), y el resto de las actividades por debajo; mientras que entre 1949 y 1951 la industria manufacturera, estancada, aumentó menos que el promedio del sector no agropecuario. De manera que entre 1945 y 1955 la industria manufacturera sólo aumentó medio punto porcentual su participación en el PBI total, lo cual sorprende dado que el sector fue considerado la "niña bonita" en términos de políticas de protección cambiaria y arancelaria, de promoción industrial, crediticia, fiscal, etc.

PBI NO AGROPECUARIO

Cuadro Nº 17

Sector	Participación en el PBI total de 1945 (%)	1945-1948	1948-1951	1945-1951
		(tasas anuales de variación, en %)		
TOTAL	79,8	9,5	1,7	5,6
Comercio	16,2	12,8	-1,8	5,2
Transporte	7,6	12,6	2,8	7,6
Construcción	5,8	11,6	4,4	8,0
Finanzas	2,2	11,6	4,9	8,2
Industrias manufactureras	22,8	9,6	0,6	5,0
Comunicaciones	1,0	9,3	5,4	7,3
Servicios del Gobierno	8,3	9,1	3,7	6,3
Otros servicios públicos	1,1	7,8	4,9	6,3
Servicios personales	8,6	3,8	4,1	4,0
Vivienda	5,0	3,0	3,1	3,0
Minería	1,2	-1,7	5,6	1,9

Fuente: Elaborado en base a BCRA.

(210) En 1945 el PBI agropecuario representó *20%* del PBI total, dividido en partes aproximadamente iguales entre agricultura y ganadería, en tanto que el PBI manufacturero alcanzó a *23%* del PBI total.

Sí se produjeron importantes cambios *dentro* del sector industrial. En efecto, "entre 1925-29 y 1948-50, alimentos, bebidas y textiles explican *34%* de la expansión industrial total, mientras que entre 1948-50 y 1963-65 —dada la importancia creciente de la metalurgia— las ramas referidas explican sólo *11%*... Después de 1943 apareció un número anormalmente grande de pequeños establecimientos, de dudosa eficiencia a largo plazo" (Díaz Alejandro, 1970). Fernández Balmaceda (1968) reprodujo la matriz de insumo-producto calculada por el BCRA correspondiente a 1953, que presenta una verdadera "radiografía" de la relación entre sectores y ramas industriales durante el año mencionado. Sobre la falta de industria "básica" dentro del espectro manufacturero, cuestión que se planteó con intensidad durante el gobierno de Arturo Frondizi, Cafiero (1961) apunta que "ninguna inversión en industria básica hubiera sido necesaria, ni conveniente, ni posible, sí previamente no se hubiese alentado, desarrollado y consolidado, una vasta industria manufacturera".

Debido a las enormes fluctuaciones de la *producción agropecuaria*, se entiende mejor la evolución del sector analizando promedios quinquenales. El cuadro Nº 218, elaborado en base a Reca (1967), muestra qué ocurrió con la producción agropecuaria entre 1938 y 1952. Del cuadro surge claramente que, desde el punto de vista de la producción, no a todos les fue igual. Le fue peor a la pampa húmeda, cuya producción cayó *7,8%* comparando el promedio de 1943-1947 con el de 1938-1942, y *18,2%* comparando el promedio de 1948-1952 con el de 1938-1942, que al resto del país, cuya producción aumentó *12,6%* y *13,8%*, respectivamente; le fue peor a la agricultura, cuya producción *cayó 14,7%* y *24,3%* durante los mismos períodos, que a la ganadería, cuya producción aumentó *20,5%* y *8,2%* respectivamente; dentro de la ganadería le fue peor a la producción de vacunos, cuya producción aumentó *12,6%* y *17,4%* respectivamente, que a la producción del resto de los animales (211), cuya producción aumentó *38,4%* y *5%* respectivamente; y dentro de la agricultura, le fue peor a los cultivos destinados a la exportación, cuya producción cayó *34,1%* y *60%* respectivamente, que a los destinados al consumo interno, cuya producción aumentó *22,2%* y *49,7%* respectivamente.

PRODUCCIÓN AGROPECUARIA

Cuadro Nº 18

Producto	1938-1942	1943-1947	1948-1952	1943-1947/ 1938-1942	1948-1952/ 1938-1942
	(índices, 1935-1939 = 100)			(variaciones, en %)	
TOTAL PAÍS	105,8	102,8	94,7	-2,8	-10,5
Ganadería	111,1	133,6	120,2	20,3	8,2
Granos	102,5	87,4	77,6	-14,7	-24,3

(211) "A comienzos de la década de 1940 aumentó fuertemente la producción de porcinos, debido al fuerte excedente de maíz, derivado a su vez de la imposibilidad de exportar el producto, como consecuencia de la guerra", RECA (1967).

Producto	1938-1942	1943-1947	1948-1952	1943-1947/ 1938-1942	1948-1952/ 1938-1942
	(índices, 1935-1939 = 100)			(variaciones, en %)	
TOTAL PAMPA HÚMEDA	105,6	97,4	86,4	-7,8	-18,2
GANADERÍA	114,3	140,2	128,8	22,7	12,7
Vacunos	110,4	124,3	129,6	12,6	17,4
Otros	121,1	167,6	127,2	38,4	5,0
GRANOS	101,5	80,3	64,1	-20,9	-36,8
Tradicionales	98,2	68,9	50,9	-29,8	-48,2
Nuevos	138,9	183,7	181,5	32,3	30,7
TOTAL RESTO DEL PAÍS	106,6	120,1	121,3	12,7	13,8
GANADERÍA	106,3	120,7	103,5	13,5	-2,6
GRANOS	108,0	124,0	147,0	14,8	36,1
Consumo interno	107,9	131,9	161,5	22,2	49,7
Para exportación	109,0	71,8	43,5	-34,1	-60,1

Fuente: Elaborado en base a Reca (1967).

La evolución de la producción agropecuaria se explica por la combinación de razones endógenas y exógenas (212). Por una parte; "¿qué tiene de extraño que con precios agrarios deprimidos, y elevación constante de los costos, la producción del campo haya entrado en vertiginosa decadencia? Entre 1944 y 1951 el área sembrada con trigo, maíz, avena, centeno, cebada, lino y girasol, *cayó 17%*" (Pinedo, 1968). "Al haber un mercado bajo para los precios de los granos, la tierra se destinó a la ganadería. El incremento en los salarios de los trabajadores agrícolas y los cambios habidos en la ley de arrendamientos contribuyeron al movimiento aludido. La intensa migración hacia las ciudades fue el resultado de mejores condiciones de vida y más elevados salarios; pero este movimiento se equiparó con un incremento paralelo de la mecanización agrícola y constituyó, en consecuencia, otro motivo más para justificar el cambio de los cereales por la cría de ganado" (Di Tella y Zymelman, 1967). Por otra parte, "las campañas agrícolas 1949/1950 y 1951/1952 fueron afectadas por gravísimas sequías" (Rapoport y Spieguel, 1994).

...

Para evaluar correctamente este período es preciso complementar el análisis referido a la cantidad de bienes producidos, con el de su *calidad*. "En

(212) Las razones endógenas muestran que los productores agropecuarios hacían "cálculo económico", y que la tan mentada inelasticidad de oferta de la producción agropecuaria no existió, porque el cambio de precios relativos que se verificó dentro del sector, modificó la composición de la producción. "Las decisiones de los productores siguieron las señales implícitas en los precios durante el período 1924-1944, pero mucho menos a partir de 1945. Esto último no debe sorprender, dada la alta incertidumbre derivada de la manipulación gubernamental de los precios, y la caída en el precio de la tierra" (Reca, 1967). Colomé (1966) constituye otro esfuerzo pionero referido a la oferta del sector agropecuario, y la racionalidad decisoria de los productores de dicho sector.

ciertos rubros no despreciables el país retrocedió: el virtual racionamiento de la nafta, la dieta eléctrica que sufrían Buenos Aires, su conurbano y casi todas las ciudades importantes del país, el pésimo servicio ferroviario y de transportes urbanos de personas, la escasez de teléfonos, constituían no solamente la traducción del ineficiente manejo de las empresas del Estado, sino un toque de atención sobre la desactualización y el retraso de la economía argentina" (Luna, 1992). "En numerosos casos, los recursos se agotaron a tal extremo que, al finalizar el período, el stock disponible era menor que al comenzar el mismo" (Di Tella y Zymelman, 1967). "En algunos servicios públicos (teléfonos, ferrocarriles, correos y estadística) y en algunas manufacturas que sustituyeron importaciones, la calidad se deterioró (213)... La escasez de electricidad se comenzó a sentir en 1944. En las empresas de generación eléctrica la capacidad instalada pasó de *1,22* millones de kilowats en 1939, a *1,29* en 1945, a *1,35* en 1950, y a *1,62* en 1955 [de manera que aumentó *26%* durante el gobierno de Perón]. Un uso más intensivo de esta capacidad no fue suficiente para abastecer la demanda, lo cual obligó al racionamiento [Cortés] y a la autogeneración" (Díaz Alejandro, 1970) (214).

...

El cuadro Nº 19 muestra la evolución de la *participación de los asalariados en el PBI*, el más simplificado indicador de la distribución funcional del ingreso (215). Dicha participación aumentó fuertemente, al pasar de *41%* del PBI durante la Segunda Guerra Mundial, a *44%* en 1947, a *48%* en 1948, y a *54%* del PBI en 1950 y el promedio 1952-1954.

DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL INGRESO

Cuadro Nº 19

Período	Ingreso bruto interno a costo de factores (millones de $)	Remuneración del trabajo (millones de $)	Participación (%)
1935-1939			42,5
1940-1945			41,1
1946	24.123	10.234	42,4
1947	32.979	14.552	44,1
1948	41.497	19.820	47,8

(213) "A las mercaderías de baja calidad se las denominaba 'flor de ceibo'" (PINEDO, 1992). En rigor, "se denominaban 'flor de ceibo' a aquellas mercaderías cuya disponibilidad era obligatoria, en función de la legislación, aunque nadie las solicitara" (DELIA COSTA, BASBÚS). El decreto 138.974, del 23 de diciembre de 1942, había declarado *flor nacional argentina* a la flor de ceibo.

(214) Los decretos 10.151, 13.259, 15.451 y 31.632, de 1949, racionalizaron el uso de la energía eléctrica.

(215) El ingreso total se puede desagregar según varios criterios: la remuneración a cada factor productivo, que genera la distribución *funcional* del ingreso; el nivel de ingreso de cada persona o familia, que genera la distribución *personal o familiar*; su localización, que genera la distribución *geográfica*; etc.

Período	Ingreso bruto interno a costo de factores (millones de $)	Remuneración del trabajo	Participación (%)
1949	49.561	26.457	53,4
1950	58.599	31.646	54,0
1951	81.563	41.128	50,4
1952	93.147	50.577	54,3
1953	105.473	56.083	53,2
1954	117.692	64.578	54,9
1955	139.310	72.916	52,3

Fuente: Elaborado en base a BCRA.

En el aumento del ingreso del conjunto de los asalariados jugaron un rol tanto la ocupación como el salario horario. A pesar de la migración interna ("entre 1947 y 1960 la tasa de migración del campo a la ciudad fue de *3,9%* anual, contra *1%* entre 1914 y 1947". Cavallo y Domenech, 1986) e internacional ("entre 1946 y 1950 medio millón de personas migraron a Argentina..., donde había comida barata, lo que provocaba magnetismo entre los inmigrantes europeos". Díaz Alejandro, 1984), "entre 1946 y 1952 hubo ocupación plena" (Di Tella y Zymelman, 1967). Por aumento genuino de la demanda de mano de obra, caída de la productividad laboral resultante del cambio de "atmósferas" en las relaciones obrero-patronales, y aplicación más estricta de la legislación laboral ("entre las razones por las cuales aumentó el personal en los ferrocarriles, está la aplicación de la jornada legal de 8 horas de trabajo, que nunca se había cumplido antes". Cafiero, 1961) (216).

...

Por último el cuadro Nº 20 muestra la evolución de la *demanda global.* Entre 1945 y 1948 el *consumo* aumentó *6,9%* anual y la inversión *26,5%* anual, en tanto que las exportaciones cayeron *2,9%* anual; mientras que entre 1949 y 1951 el consumo aumentó *2,4%* anual, la inversión cayó *4,7%* anual, y las exportaciones disminuyeron *6,9%* anual. Como consecuencia de lo cual, entre 1946 y 1951 la participación del consumo en el PBI aumentó *3* puntos porcentuales (pasando de *67,8%* a *70,9%*), la inversión fija aumentó *2* puntos porcentuales (pasando de *19%* a *21%*), y como contrapartida la exportación cayó *6* puntos porcentuales (el punto porcentual de diferencia se debe a la formación de inventarios).

A primera vista, la *inversión* tuvo un comportamiento muy satisfactorio durante el primer trienio. Esta impresión debe corregirse a la luz de un par de consideraciones: 1945 fue un año de baja inversión, como consecuencia de la guerra, y las inversiones resultaron infladas por el aumento del precio relativo de los bienes del sector ("entre 1935-39 y 1946-58, el precio relativo de los bienes de inversión prácticamente se *duplicó* con respecto al precio de los

(216) "En 1953 la utilización de la tecnología vigente en los Estados Unidos, hubiera reducido en *40%* la ocupación en Argentina" (BACCINO, BAIRAI y DI TELLA, 1970), en cuyo caso "la tasa de desocupación hubiera sido *40%* de la fuerza laboral" (DI TELLA, 1973).

bienes de consumo. De manera que el aumento de la tasa de inversión, de *12,6%* del PBI en 1935-39, a *20,5%* en el período 1946-58, no es *real*. A precios de 1935-39, la tasa de inversión del período 1946-58 es *11,3%*. La tasa de inversión difícilmente haya alcanzado para mantener constante el stock de capital". Hayn, 1962) (217).

DEMANDA GLOBAL

Cuadro Nº 20

Período	Total	Exportaciones	Consumo	Inversión bruta fija						
				Total	Construcciones			Equipo durable de produc.		
					Total	Públicas	Privadas	Total	Equipo de transp.	Maquin. y equipo
				(índices, 1945 = 100)						
1946	112,3	115,8	102,7	129,5	107,9	93,6	115,9	181,1	836,3	129,3
1947	132,1	108,8	111,6	195,7	109,5	87,3	122,0	401,4	2.839,6	208,8
1948	138,7	91,6	122,1	202,5	138,2	145,7	134,0	356,0	1.652,7	253,6
1949	132,2	68,2	130,9	173,2	151,8	187,9	131,5	224,3	598,4	194,7
1950	132,0	94,2	127,3	169,4	159,4	178,0	148,9	193,4	351,6	180,9
1951	137,2	74,0	131,2	175,4	157,3	166,7	152,0	218,7	651,1	184,5
1952	125,7	48,0	123,7	158,0	136,1	121,6	144,2	210,3	544,5	183,9
1953	130,9	83,7	132,7	150,9	128,4	123,3	131,3	204,5	574,7	175,2
1954	136,9	89,3	133,8	157,0	139,7	138,2	140,5	198,4	430,8	180,0
1955	145,2	80,6	143,9	173,4	148,0	123,7	161,6	234,2	575,8	207,2
				(tasas anuales de variación, en %)						
1945-1948	11,5	-2,9	6,9	26,5	11,4	13,4	10,2	52,7	154,7	36,4
1948-1951	-0,4	-6,9	2,4	-4,7	4,4	4,6	4,3	-15,0	-26,7	-10,0
1945-1951	5,4	-4,9	4,6	9,8	7,8	8,9	7,2	13,9	36,6	10,8
				(participación en el total, en %)(1)						
1946		12,0	67,8	19,0	11,1	3,5	7,7	7,8	2,6	5,2
1947		9,6	62,7	24,4	9,6	2,8	6,9	14,8	7,6	7,1
1948		7,7	65,3	24,0	11,6	4,4	7,2	12,5	4,2	8,2
1949		6,0	73,5	21,6	13,3	5,9	7,4	8,2	1,6	6,6
1950		8,3	71,5	21,1	14,0	5,6	8,4	7,1	0,9	6,2
1951		6,3	70,9	21,0	13,3	5,1	8,2	7,7	1,7	6,1
1952		4,5	73,0	20,7	12,6	4,0	8,5	8,1	1,5	6,6
1953		7,5	75,2	19,0	11,4	3,9	7,5	7,6	1,6	6,0
1954		7,6	72,5	18,9	11,8	4,2	7,6	7,0	1,1	5,9
1955		6,5	73,6	19,7	11,8	3,6	8,3	7,8	1,4	6,4

Notas: (1) La suma de los componentes no es igual a 100, porque no incluye variación de inventarios.

Fuente: Elaborado en base a BCRA.

Por el año tomado como base, en el cuadro Nº 20 el crecimiento de la inversión fue mayor en equipos durables de producción que en construcciones. En realidad "en el período 1944-1955 hubo menor capitalización en Minería, Transportes, Electricidad y Comunicaciones, por mayor inversión en Vivienda, Comercio y servicios y actividades del Estado —escuelas, hospitales, etc.—" (Cafiero, 1961). "Recién en 1954 se recuperó el *capital* instalado en

(217) PINEDO (1968) habla de "la 'desinversión' que no se registró, debida a la desintegración del sistema ferroviario y las demás formas de transporte, el envejecimiento de las plantas industriales y la destrucción de la maquinaria agrícola".

maquinaria y equipo existente en 1938. Entre 1938 y 1946 dicho capital instalado declinó 23%" (Balboa y Fracchia, 1959).

"La caída del *volumen exportado* se debió a razones de oferta, no de demanda (218)... Una ironía del período es que si entre 1943 y 1955 se le hubiera prestado más atención a las exportaciones, el resultado hubiera sido más —y no menos— industrialización, como sugieren los ejemplos de Australia y Canadá. Los recuerdos amargos de la Gran Depresión, así como las confusas memorias de lo que ocurrió luego de la Primera Guerra Mundial, llevaron a las autoridades económicas a ignorar las consideraciones del crecimiento a largo plazo, privilegiando la seguridad económica de corto plazo... Entre 1945 y 1955 la política cambiaria desincentivó la producción de bienes exportables..., pero el sistema de protección también es responsable. El alto costo interno de la soda cáustica explica la baja exportación de jabón" (Díaz Alejandro, 1970).

La preferencia por el consumo interno frente a la exportación se vivió nítidamente en el caso de la carne vacuna. "Durante 1946-52 Argentina produjo la mayor cantidad de carne a lo largo de su historia, a pesar de lo cual el volumen exportado disminuyó, debido al aumento del consumo interno" (Di Tella y Zymelman, 1967); "en 1951 se suspendieron las exportaciones de carne, porque el desabastecimiento en Capital Federal y Gran Buenos Aires era alarmante" (Luna, 1992) (219).

"El aumento y la caída del comercio exterior de Argentina debe tener pocos paralelos en la historia contemporánea. En el período 1950-1954 los volúmenes importados y exportados por habitante, cayeron a menos de la *mitad* del nivel alcanzado a comienzos de siglo XX... ¿Por qué cayó la importancia del comercio, dentro de la economía total? La respuesta debe buscarse en las políticas que aplicó Argentina" (Díaz Alejandro, 1984).

...

En una palabra, durante los primeros 6 años del gobierno de Perón se logró el principal objetivo de política económica (fuerte aumento de la participación de los asalariados en el PBI, con pleno empleo urbano de la mano de obra, a pesar de la importante migración interna e internacional), modificándose la estructura económica en el sentido deseado por las autoridades económicas (el agro creció menos que el resto de los sectores, volcándose la

---

(218) "El valor exportado también dependió de los precios de los productos de exportación, los cuales subieron en dólares *129%* entre 1945 y 1948, cayendo *27%* entre 1948 y 1950. Los precios de los productos de importación también se elevaron, pero inicialmente no tanto; como consecuencia de lo cual entre 1945 y 1948 los términos del intercambio mejoraron *61%*, cayendo *30%* entre 1948 y 1950 y *47%* entre 1948 y 1952" (VILLANUEVA, 1964).

(219) El privilegio del consumo interno de carne por sobre la exportación le impidió a los productores aprovechar el fuerte aumento del producto en el mercado internacional, generado por la Guerra de Corea. "Durante el primer semestre de 1951 las exportaciones de carne cayeron *56,4%* en volumen, y aumentaron *4,5%* en valor" (GARCÍA, 1973).

actividad primaria hacia la ganadería y los cultivos destinados al mercado interno; crecieron el consumo y la inversión, disminuyendo las exportaciones, etc.).

Al parecer, éxito completo. Pero la economía creció de manera muy significativa entre 1945 y 1948, estancándose entre 1949 y 1951. ¿Por qué la fenomenal expansión de los 3 primeros años; por qué el frenazo posterior? ¿En qué medida esto se debió al agotamiento del impulso inicial, en cual a dificultades exógenas? La respuesta a estos interrogantes se posterga hasta el final de esta sección, porque no es independiente de lo que durante el período ocurrió con la *inflación* (220).

7.2. Inflación y precios relativos

Perón no inventó el control de precios ni el déficit fiscal, pero en el siglo XX fue durante su gestión que apareció la inflación en Argentina, despegada de la mundial.

Los economistas denominamos inflación al aumento sistemático del nivel general de los precios, y la medimos por la variación del nivel general de los índices de precios, tomados a nivel consumidor o mayorista. La inflación es *aumento* de precios, y no meramente precios altos (en un país donde un corte de cabello siempre cuesta $ 10.000.000, no hay inflación sino una unidad monetaria tan pequeña, que genera números incómodos para medir los precios en términos de ella); la inflación es aumento *sistemático* de los precios, y no meramente una variación ocasional (en un país donde desde la Creación hasta ayer el promedio de los precios era 5, y desde hoy hasta el día del Juicio Final es 6, no hay inflación sino simple modificación de los precios); por último, inflación es el aumento sistemático del *nivel general* de los precios (en un país donde sólo aumenta el precio de la verdurita, no hay inflación sino que algo sólo afecta la oferta o la demanda del mencionado producto) (221).

---

(220) A comienzos de 1949 GÓMEZ MORALES reemplazó a MIRANDA como máxima autoridad económica. Esto no implica que el cambio de resultados verificado a partir de entonces *se debió* al citado reemplazo; por el contrario, lo más probable es que, de haber continuado MIRANDA, los indicadores económicos se hubieran deteriorado aún más.

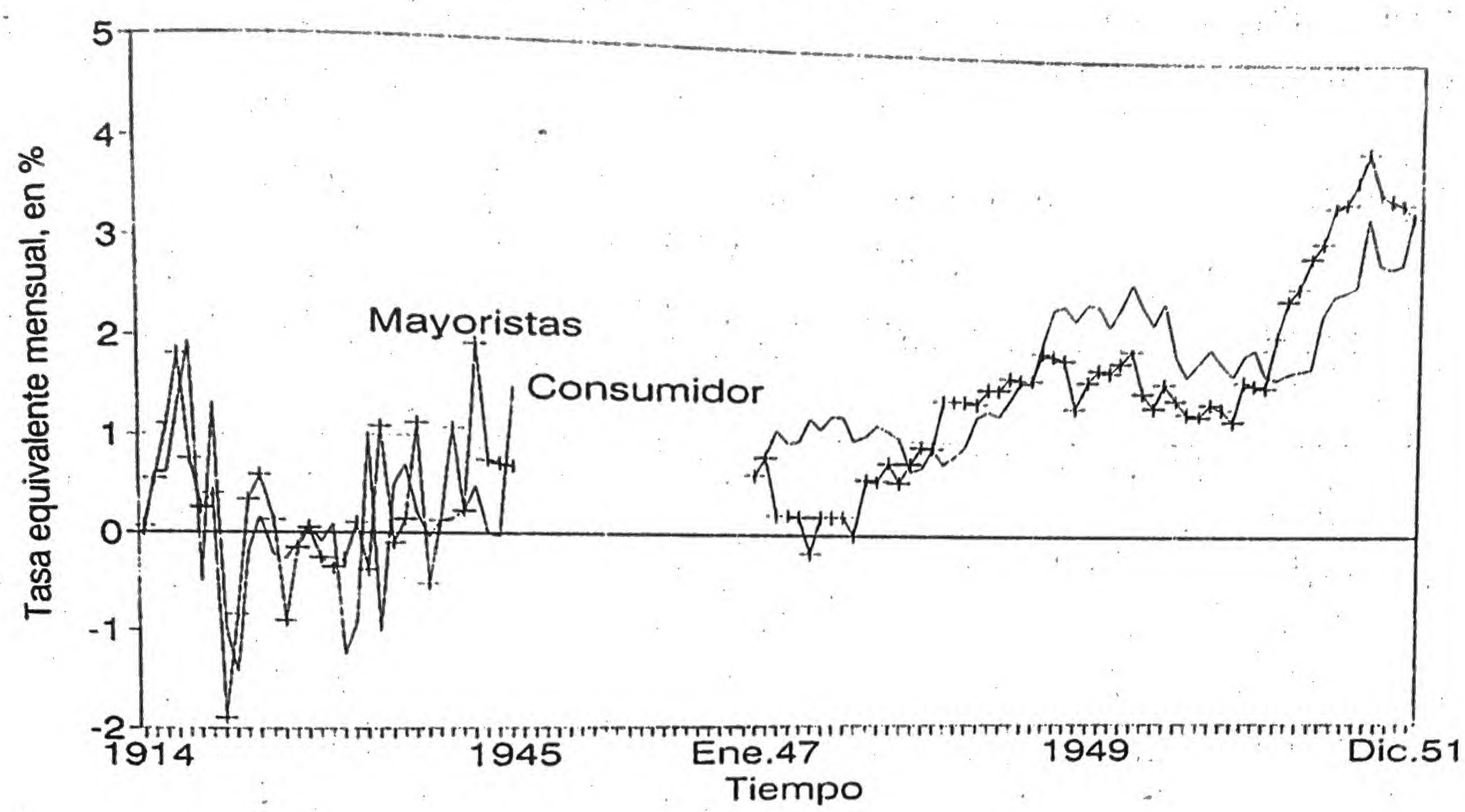
(221) Durante el período analizado en este capítulo es importante diferenciar entre (la tasa de) inflación *libre y reprimida*. Esta última surge de índices computados en base a los precios autorizados, mientras que la tasa de inflación libre surge de índices computados a los precios a los cuales *efectivamente se realizan las transacciones*. Cuando durante cierto tiempo se controlan los precios de manera directa, al comienzo del período la tasa de inflación calculada en base a los índices de precios oficiales *subestima* la realidad, y luego la sobreestima, porque lo que aparece como inflación es mero "blanqueo" estadístico.

MOYANO LLERENA (1958) calculó que "entre 1939 y junio de 1958, mientras el precio de los alimentos incluidos en el índice del costo de la vida, aumentó en promedio *16,4* veces, el promedio de los bienes no incluidos se elevó *12* veces (ejemplo: mientras el vino tinto común aumentó 20,9 veces, los vinos finos aumentaron entre 14 y 18 veces)". La aparente paradoja tiene una explicación económica: cuando, como suele ocurrir, sólo se controlan algunos precios, la oferta se redirecciona apartándose de la producción de bienes cuyos precios están

El gráfico Nº 21 muestra la evolución de la tasa de inflación, tanto a nivel consumidor como mayorista, desde comienzos de la Primera Guerra Mundial, hasta fines de 1951 (el gráfico presenta la evolución de la variación anual, pero para facilitar la comprensión expresada en su equivalencia mensual).

PRECIOS AL CONSUMIDOR Y MAYORISTAS
(1914-45, AÑO/AÑO; 1946-51, DIC/DIC)

Gráfico Nº 21



El mensaje que surge del gráfico Nº 21 es nítido: tanto a nivel consumidor como mayorista, la porción izquierda, la que corresponde al período 1914-1945, muestra mayores oscilaciones, pero alrededor de una tasa de inflación *nula* (222), mientras que la porción derecha, la que corresponde al período 1946-1951, muestra menores oscilaciones, pero sobre una tendencia inflacionaria creciente (tasa de *1%* mensual durante 1947, *2%* mensual durante 1949, y entre *3 y 4%* mensual durante el segundo semestre de 1951 (223).

El gráfico Nº 22, por su parte, compara la evolución del nivel general de los precios al consumidor en Argentina y Estados Unidos. También en esta figura

---

controlados, para reasignarse a la producción del resto de los bienes. Al producirse la liberación de precios, el referido desplazamiento de la oferta genera el resultado documentado por MOYANO LLERENA (el humorista MAURICIO BORENSZTEIN, artísticamente conocido como "Tato Bores", ironizó sobre la cuestión, sugiriendo controlar el precio del tapado de visón, dejando libre el del pan).

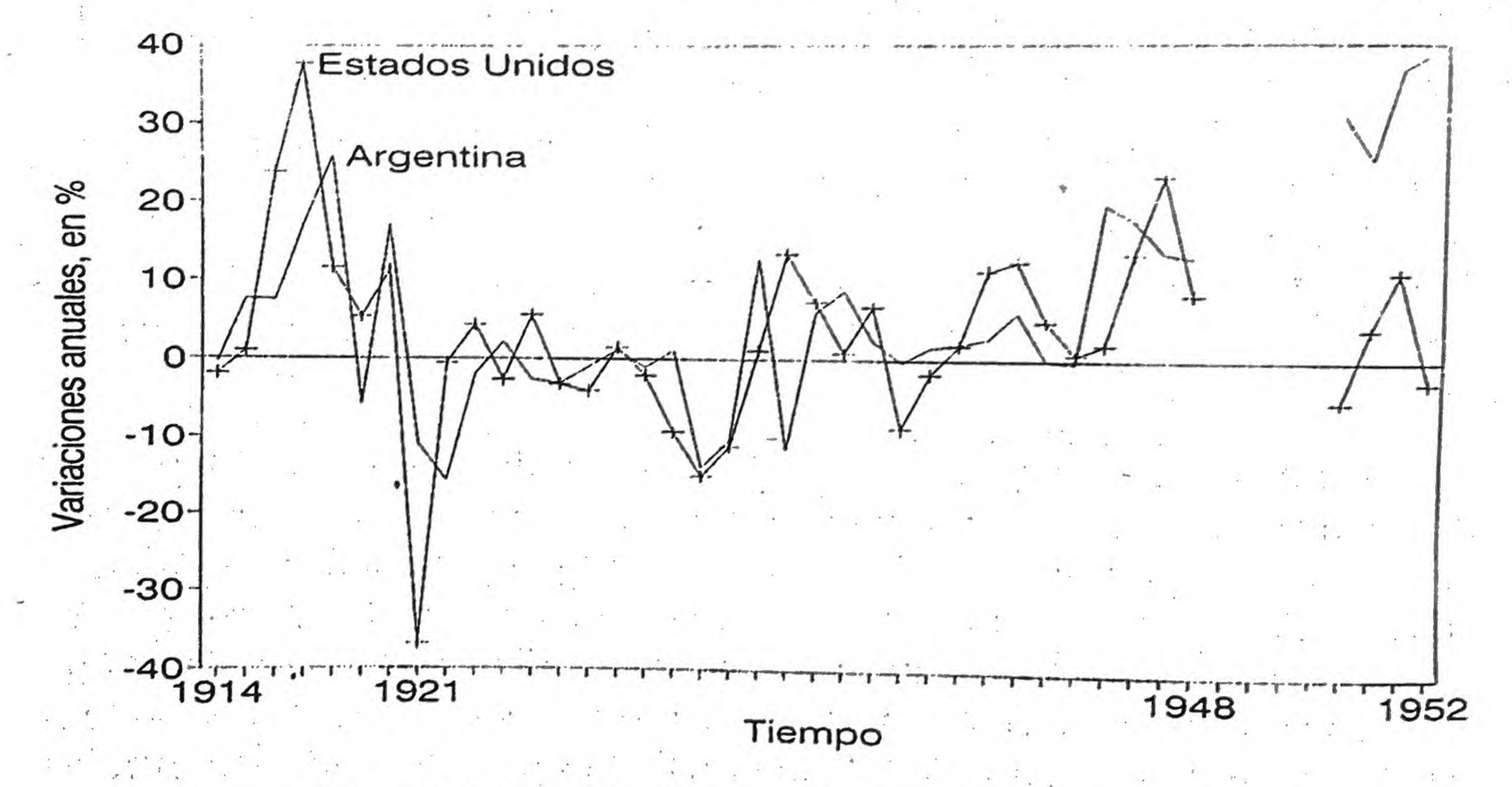
(222) Entre 1913 y 1939 el nivel general de los precios al consumidor aumentó *0,6%* anual, y entre 1919 y 1939 *cayó 1%* anual.

(223) Los datos corresponden a Capital Federal. VILLANUEVA (1964) muestra que entre 1912 y 1939 los precios al consumidor no se modificaron en la misma proporción en los distintos puntos del país (mientras crecieron *24%* en Capital Federal, *cayeron 1%* en Santa Fe, *7%* en Córdoba y *18%* en Mendoza).

el mensaje es nítido: la porción izquierda, la que corresponde al período 1914-1948, muestra un "calco" de la tasa de inflación en los 2 países, mientras que la porción derecha, la que muestra el período 1949-1952, muestra el "despegue" de la inflación argentina, que continuó subiendo, frente a la de Estados Unidos, que disminuyó ("hasta 1948 el aumentó de los precios en Argentina se puede explicar por el aumento de los precios mundiales". Díaz Alejandro, 1970; "entre 1948 y 1951, mientras en Argentina el nivel general de los precios al consumidor aumentó *125%*, en Estados Unidos subió *8%*, en Inglaterra *14%*, en Canadá *18%* y en Australia, *45%*; y en América Latina en Brasil subió *13%*, en Uruguay *15%*, en México *26%*, en Perú *42%* y en Chile *67%*". Villanueva, 1964) (224).

PRECIOS AL CONSUMIDOR EN ARGENTINA Y ESTADOS UNIDOS
(VARIACIONES ANUALES, EN %)

Gráfico Nº 22



Hasta aquí la consideración de la evolución del nivel general de los precios. Junto a lo cual cabe preguntar: ¿qué le ocurrió a los *precios relativos* durante los primeros años de la inflación Argentina (más precisamente; en qué medida el comportamiento de los precios relativos puede explicarse por causas "reales", que también hubieran operado en ausencia de inflación, y en cuál se debe, precisamente, a la aparición del aumento sistemático del nivel general de los precios)?. Parte del interrogante ya se contestó, cuando en este mismo capítulo se analizó la evolución de las tasas de interés, las tarifas públicas y los alquileres; parte del interrogante se contesta con ayuda del cuadro Nº 23, que desagrega la evolución de los precios al consumidor entre 1946 y 1951.

---

(224) "'¿De qué inflación me hablan?', decía MIRANDA; 'vamos a tener mucha menos inflación que el país que tenga menos inflación', decía PERÓN y se reían de los que predecíamos lo que iba a suceder cuando desataran la máquina infernal" (PINEDO, 1968).

PRECIOS AL CONSUMIDOR

Cuadro Nº 23

Período	Nivel general	Alimentación y bebidas	Indumentaria	Menaje	Electricidad	Alquiler	Gastos generales
			(1946 = 100)				
1947	113,6	114,6	123,3	113,8	100,0	100,0	108,1
1948	128,5	131,0	146,7	124,3	110,7	100,0	120,9
1949	168,4	170,4	208,8	157,7	133,2	101,5	169,5
1950	211,4	218,6	254,1	191,8	133,1	109,0	232,0
1951	288,9	297,0	374,1	243,5	135,3	109,0	331,0
			(variaciones anuales, en %)				
1947	13,6	14,6	23,3	13,8	0,0	0,0	8,1
1948	13,1	14,2	19,0	9,2	10,7	0,0	11,9
1949	31,1	30,2	42,3	26,9	20,2	1,5	40,2
1950	25,6	28,3	21,7	21,7	-0,1	7,3	36,9
1951	36,7	35,8	47,2	27,0	1,7	0,0	42,6
			(precio de cada sector con respecto al nivel general de cada año, %)				
1947		100,9	108,5	100,2	88,0	88,0	95,1
1948		101,9	114,2	96,7	86,2	77,8	94,1
1949		101,2	124,0	93,7	79,1	60,3	100,7
1950		103,4	120,2	90,7	63,0	51,5	109,8
1951		102,8	129,5	84,3	46,8	37,7	114,6

Fuente: Elaborado en base a INDEC.

Una porción de la variación de precios relativos fue independiente de la inflación (porque en países donde el nivel general de los precios no varía, los precios relativos también fluctúan) (225), pero durante el período en consideración resultó crucial el impacto que sobre los precios relativos tuvo la política de control de precios aplicada con fines redistributivos. En efecto, entre mediados de la década de 1940 y comienzos de la de 1950 el control directo de las respectivas variables nominales redujo *a un tercio* el valor real de los ahorros, *a la mitad* el esfuerzo requerido para devolver un préstamo, *a la mitad* el valor real de las tarifas públicas, y *a la tercera parte* el valor real de los alquileres.

La principal contrapartida de estos deterioros fue el aumento del poder adquisitivo de los salarios. "Entre 1943 y 1945 los salarios reales no aumentaron" (Gerchunoff, 1989), pero "entre 1945 y 1949 el salario básico de los peones aumentó *30%* en términos reales, el de los oficiales *22%*, en tanto que el

---

(225) Por ejemplo, la generada por la variación de los términos del intercambio. "Según CEPAL, los términos externos del intercambio mejoraron *36%* entre 1945 y 1948, cayendo *38%* entre 1949 y 1952, de manera que en 1952 eran peores que al finalizar la Segunda Guerra Mundial" (DI TELLA y ZYMELMAN, 1967).

Muy poca de la mejora inicial de los términos del intercambio fue recibida por los productores locales de los bienes de exportación, debido a la política de precios aplicada por el IAPI, ya explicada en este capítulo.

salario horario de la industria manufacturera subió *50%* en términos reales. Entre 1949 y 1951 éste último *cayó 12%* en términos reales" (Villanueva, 1964).

¿Y los beneficios? También probablemente aumentaron, al menos en los sectores no agropecuarios de la economía, si bien "no eran tan reales como parecían las ganancias de los empresarios, debido a la inflación, porque las amortizaciones se seguían registrando a precios de origen" (Pinedo, 1968).

. . .

De la consideración conjunta de los resultados obtenidos en materia de crecimiento e inflación, surge una conclusión principal sobre por qué un trienio de expansión significativa, fue seguido por otro de estancamiento.

Dicha explicación es, sintéticamente, la siguiente: entre 1945 y 1948 la política económica aplicada, no sólo no amortiguó el impulso expansivo, sino que lo exacerbó consumiendo stocks (activos externos, expectativas inflacionarias que subestiman la tasa de inflación, etc.). Cuando por cambios en la realidad internacional el frente externo se revirtió (226), y encima el clima falló, disminuyendo simultáneamente los precios y las cantidades exportadas, y cuando al mismo tiempo la continuación de la inflación generó menores efectos reales, por acercamiento de las expectativas inflacionarias a la realidad, no hubo posibilidad inmediata de modificar la política económica, no ya para mantener el ritmo de crecimiento, sino siquiera para sostener *algún* crecimiento económico (no es que quienes llevaron adelante la política económica creyeron que los términos externos del intercambio iban a mejorar hasta el infinito, o que la gente nunca iba a percibir la inflación a tasa creciente, sino que actuaron como si lo hubieran creído, sin ensayar ninguna reacción, ignorando que "la reforma social es extremadamente frágil, al menos en sociedades mixtas, a menos que se la implemente con políticas económicas eficientes". Díaz Alejandro, 1970).

8. ¿Y entonces?

Del presente capítulo, dedicado a los 6 primeros años de gobierno peronista, surgen las siguientes conclusiones:

Descolocación internacional del país. Cuando finalizó la Segunda Guerra Mundial, Argentina era acreedora de Inglaterra, un país militarmente victorioso pero económica y financieramente fundido. Lo que se había insinuado cuando terminó la Primera Guerra Mundial, se consolidó al finalizar la

---

(226) "Desde mediados de 1948 hubo signos inequívocos de un importante cambio en la situación económica mundial: bajas de precios, aumento de la producción y desocupación... La presión inflacionaria había comenzado a perder fuerza en numerosos países desde 1949... La escasez mundial de dólares alcanzó un punto crítico en el caso del Reino Unido... En los mercados internacionales apareció una acentuada tendencia vendedora" (GÓMEZ MORALES, en debate parlamentario a propósito de la ley 13.571, setiembre de 1949).

Segunda: Occidente pasó a ser liderado por Estados Unidos, país con el que Argentina, en las primeras décadas del siglo XX, rivalizó en el plano diplomático.

Es a caballo de esta *tensión objetiva* que hay que analizar el efecto del juego de las personalidades de Juan Domingo Perón y Spruille Braden.

Antagonismos internos por doquier. Hasta la Segunda Guerra Mundial, no es que todos los argentinos pensaran igual sobre el presente y el futuro del país, sino que todos los argentinos *con poder* compartían un mismo diagnóstico global y líneas de acción. Pero durante e inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, los argentinos se dividieron profundamente, desapareciendo el diálogo. En 1945 el país estuvo al borde de la guerra civil, y entre el 24 de febrero y mediados de abril de 1946 "no nos fuimos a las manos" mientras se contaban los votos, porque tanto Perón como Tamborini creían que habían ganado.

Es a caballo de esta otra tensión objetiva que hay que analizar la cuestión del autoritarismo del gobierno peronista.

El signo de los tiempos y la exageración argentina. La Primera Guerra Mundial y la Gran Depresión de la década de 1930 no sólo impactaron el funcionamiento de las economías, sino también el de las ideas económicas, y particularmente las referidas al rol del Estado en materia económica. Las estatizaciones, el déficit fiscal y el intervencionismo estatal, se convirtieron en parte del herramental considerado adecuado para mejorar los resultados económicos, por sobre los que resultarían del desenvolvimiento "natural" de las economías.

Argentina también se dejó llevar por la corriente, y al parecer con gran entusiasmo. Una visión según la cual la economía debía conducirse desde los despachos oficiales, generó una frondosa legislación ordenancista, poco realista desde el punto de vista del comportamiento económico individual, dió lugar a respuestas "indeseables" por parte de la población, y generó nuevos parches legislativos. Esto ocurrió en un contexto donde el aumento de la demanda de idoneidad, para diseñar e implementar una política económica de las características mencionadas, coincidió con una disminución en la oferta de idoneidad, por el desplazamiento de los funcionarios anteriores a 1946.

Cordura creciente. Las condiciones iniciales le permitieron a Perón ensayar fantasías económicas, pero comenzando a principios de 1949, y con más fuerza a comienzos de 1952, cuando llevado por las circunstancias tuvo que pegar un giro hacia el realismo económico, lo hizo. Este aspecto se analiza en el próximo capítulo.

CAPÍTULO III

PERÓN II

Sin forzar siquiera un ápice, el análisis de la política económica que aplicó Perón entre 1946 y 1955, divide los referidos 9 años en 3 etapas de duración aproximadamente igual. La primera etapa va desde el comienzo de su gobierno hasta principios de 1949, cuando Alfredo Gómez Morales reemplazó a Miguel Miranda al frente de la conducción económica; la segunda comprende desde comienzos de 1949 hasta febrero de 1952, cuando se lanzó el primer programa antiinflacionario del siglo XX; y la tercera etapa va desde febrero de 1952 hasta el momento en que Perón fue obligado a dejar el gobierno ("hay diferencias entre las etapas, pero están exageradas". Fodor, 1989).

Di Tella (1982) llama a estas etapas de "expansión, reacomodamiento y reencauzamiento" respectivamente; también podría nominárselas "la fiesta, el interregno y el ajuste" respectivamente. Más importante es recalcar el "carácter *peronista*" de las *3* etapas, un punto que destacan Giménez Zapiola y Leguizamón (1978), quienes apuntan que "quienes condujeron la política económica a partir de 1952 eran cuerdos", y Di Tella (1982), quien sostiene que "algunos autores toman el período inicial como el auténtico y consideran el posterior como si no fuera característico del régimen, cuando en realidad ambas políticas le son características". "El Perón de 1952 y 1953 comprendió sus propios errores históricos en la conducción económica" (Perina, 1996).

El capítulo anterior, al tiempo que analizó el escenario internacional y el panorama político de *todo* el período, en el plano de las medidas económicas, estrategia implícita y resultados, se circunscribió a las 2 primeras de las etapas mencionadas; el presente capítulo, complementario del anterior, analiza el resto de las medidas adoptadas, así como los resultados obtenidos.

1. De comienzos de 1949 a comienzos de 1952

"El 31 de enero de 1949 el Consejo Económico Nacional, presidido por Gómez Morales, le presentó a Perón un informe reservado sobre la situación económica del país... Ni Federico Pinedo hubiera podido hacer una apreciación de la situación económica como la que describió el ministro de Finanzas de Perón" (Luna, 1992). Pero de la severidad del diagnóstico a la adopción de medidas, y de éstas a la aparición de resultados, hubo un lapso que se mide en años.

En efecto, el diagnóstico oficial destacaba la modificación de la situación económica mundial y su impacto sobre nuestro comercio exterior y sobre nuestras reservas (lo que luego se denominaría una crisis generada por "estrangulamiento externo" de la economía, y que se puede apreciar con ayuda del cuadro Nº 1). Dicho cuadro muestra que en 1948 el valor de las exportaciones fue *8% inferior* al de 1945, en tanto que el de las importaciones fue *273% superior* al de 1945; como consecuencia de lo cual el balance comercial paso de un superávit de *61%* de las exportaciones en 1945, a un déficit de *57%* de los envíos al exterior en 1948. Conectado con esto, "las reservas totales cayeron de *$us 1.697 M.* a fines de 1945, a *$us 721 M.* a fines de 1948" (Cafiero, 1961). Claro que la explicación completa del referido estrangulamiento externo, a la modificación de la situación mundial y la sequía (1), le agrega el sesgo antiexportador de políticas como la cambiaria y la de precios agrícolas fijadas por el IAPI, que afectaron la oferta de exportaciones.

BALANCE COMERCIAL

Cuadro Nº 1

Año	Exportaciones	Importaciones	Saldo	Exportaciones	Importaciones	Saldo/ Export. (%)
	(australes, a precios de 1950)			(índices, 1945 = 100)		
1945	5,972	2,305	3,667	100,0	100,0	61,4
1946	6,917	4,243	2,674	115,8	184,1	38,7
1947	6,496	8,454	-1,958	108,8	366,8	-30,1
1948	5,472	8,590	-3,118	91,6	372,7	-57,0
1949	4,074	6,072	-1,998	68,2	263,4	-49,0
1950	5,624	5,199	0,425	94,2	225,6	7,6
1951	4,418	5,935	-1,517	74,0	257,5	-34,3
1952	2,868	4,280	-1,412	48,0	185,7	-49,2
1953	4,999	3,666	1,333	83,7	159,0	26,7
1954	5,331	4,607	0,724	89,3	199,9	13,6
1955	4,814	5,338	-0,524	80,6	231,6	-10,9

Fuente: Elaborado en base a BCRA.

Quienes a comienzos de 1949 se hicieron cargo de la conducción económica, entonces, desde el vamos "la vieron venir". ¿Qué medidas adoptaron para enfrentar el estancamiento económico derivado del estrangulamiento externo de la economía, y "nuestra" inflación, despegada de la mundial?

Tipos de cambio. Luego de permanecer constantes durante *una década* (entre octubre de 1939 y setiembre de 1949), durante la cual el nivel general de los precios al consumidor aumentó *162%*, y el de los precios mayoristas *225%*, en setiembre de 1949 el tipo de cambio vendedor (el que utilizaban los importadores) aumentó *43,9%*, al pasar de *$mn 4,2289* a *$mn 6,0857* por dó-

(1) En las campañas agrícolas 1949/50 y 1951/52, "Dios dejó de ser argentino". Entre las campañas agrícolas 1950/51 y 1951/52, el área sembrada destinada a granos cayó *16%*, el área cosechada disminuyó *42%* y la producción cayó *51%*.

lar, y en setiembre de 1950 aumentó otro *23,2%*, al ubicarse en *$mn 7,50* por dólar; en tanto que en setiembre de 1950 el tipo de cambio comprador (el que utilizan los exportadores) aumentó *49,3%*, al pasar de *$mn 3,35* a *$mn 5* por dólar. Los niveles de setiembre de 1950 permanecieron constantes en términos nominales hasta setiembre de 1955.

Tarifas públicas. Entre 1949 y 1952 los aumentos nominales fueron inferiores a la tasa de inflación, por lo que continuó el deterioro tarifario en términos reales.

La *cantidad de dinero* que no devenga interés, que había crecido *29%* anual entre 1946 y 1948, subió *25%* anual entre 1949 y 1951, en tanto que la cantidad de dinero total, que había crecido *24%* anual entre 1946 y 1948, creció *21%* anual entre 1949 y 1951; de manera que a partir de 1949 hubo menor crecimiento monetario, pero *muy poco menor crecimiento*; en tanto que el *crédito al sector privado*, que había crecido fuertemente hasta noviembre de 1947 (en ese momento, a más de *50%* anual), creció menos hasta noviembre de 1949 (*15%* anual), volviendo a crecer rápidamente hasta agosto de 1951 (otra vez *50%* anual). Con menor participación del sector público, el cual pasó de la *mitad* del crédito total hasta 1949, a *36%* hacia 1952.

Tasas de interés. No hubo modificación, por lo que continuaron siendo fuertemente negativas en términos reales.

El *gasto del gobierno nacional*, que había subido *82%* en términos reales entre 1946 y 1948, *cayó 15%* entre 1948 y 1951. En 1951 dicho gasto fue, en términos reales, *56%* superior al de 1946, con un PBI en 1951 *21%* superior en términos reales al de 1946.

A lo cual cabría agregar que, a partir de 1949, es muy probable que haya disminuido la arbitrariedad en el uso de los instrumentos discrecionales de política económica (asignaciones por parte del IAPI, política crediticia, etc.).

Alguna acción en materia de tipo de cambio, muy poca en materia de tarifas públicas, prácticamente ninguna en materia monetaria y financiera, ninguna en materia de tasas de interés, resultaron insuficientes para enfrentar la crisis. Entonces, como se viera, Perón adelantó en 3 meses (de febrero de 1952 a noviembre de 1951) las elecciones en las que resultó reelecto. Basó su decisión en el fracaso de la revolución de setiembre de 1951, y en un par de urgencias, derivadas del precario estado de salud de Eva Perón, y de la necesidad de luchar contra la inflación.

2. Medidas adoptadas

Las medidas adoptadas en esta tercera etapa apuntaron, por una parte, a la lucha contra la inflación; por la otra, a la continuación de la política de promoción industrial; y también a un cambio en la política en materia de inversiones extranjeras.

2.1. Programa antiinflacionario

"En mensaje sobrio" (Potash, 1981), el 18 de febrero de 1952 Perón lanzó el primer programa antiinflacionario puesto en práctica en Argentina en el siglo XX, "un programa imaginativo y corajudo" (Gerchunoff, 1989), debido a que "la combinación de dificultades económicas y aislamiento político dejó al gobierno con poco espacio de maniobra. [En estas condiciones] Perón eligió el curso de acción más seguro que se le presentaba, una lenta retirada hacia la derecha... El giro no constituyó una alteración radical de rumbo... Fue más bien consecuencia de una necesidad política y económica, que de un cambio de actitud ideológica" (Mainwarning, 1982). "Las ideas centrales del plan las elaboró Gómez Morales" (Cafiero, 1983).

"La solución pasa por el aumento de la producción (2), la austeridad en el consumo, y el fomento del ahorro. La austeridad en el consumo implica terminar con el derroche, reducir los gastos innecesarios, renunciar a los superfluos y postergar los que no sean imprescindibles... La regla debe ser ahorrar, no derrochar", dijo Perón entonces (3).

¿Qué medidas acompañaron esta visión de la realidad? La siguiente presentación se ocupa, sucesivamente, de las disposiciones adoptadas en materia de precios, salarios, alquileres y arrendamientos, así como en materia monetaria, crediticia y fiscal.

a. Precios y salarios. "Los precios se congelarán por decreto, y los salarios se estabilizarán por convenios colectivos", anunció Perón en su discurso. El decreto 4592, del 10 de marzo de 1952, creó la *Comisión nacional de precios y salarios* (4), encargada de estudiar, controlar y vigilar las normas sobre precios y salarios (el decreto 6998, del 9 de abril, reglamentó el funcionamiento de la Comisión creada por el decreto 4592/52).

En materia de *precios,* la resolución de la secretaría de Industria y Comercio (IyC) 185, del 4 de febrero de 1952, dispuso el siguiente *orden de preferencia* en el que productores, industriales, importadores y distribuido-

---

(2) "Es menester quebrar la modalidad existente en muchos hogares, de que el único que trabaja y aporta para los gastos, es el jefe de familia. Todo el que está en condiciones de trabajar debe producir". Notable afirmación, al menos leída medio siglo después de haber sido pronunciada.

"El *Congreso de la Productividad,* que tuvo lugar en marzo de 1955, fue muy importante desde el punto de vista ideológico, porque marca un punto de inflexión en la política de justicia social de PERÓN. Allí se dan directivas muy concretas a los jueces de trabajo, para que en sus sentencias no fueran tan liberales ni benefactores con los obreros... Pero como PERÓN fue derrocado en setiembre [de 1955] no tuvo tiempo para implementar el cambio de rumbo" (LUNA y ROFFO, 1999).

(3) "A los empleados públicos se les dejó de servir café. Aunque puede parecer una nimiedad, 25% de las importaciones de café eran consumidas por este sector" (GÓMEZ MORALES, 1990).

(4) Las autoridades eran muy afectas a crear comisiones. Contemporáneamente "se creó la Comisión para la Promoción de las Exportaciones, y un par de años más tarde la Comisión para la Popularización de Productos Argentinos" (VILLANUEVA, 1964).

res mayoristas, debían satisfacer la demanda: defensa nacional, salud pública y servicios públicos; proveedurías oficiales; otras industrias; cooperativas; y resto de la demanda; la resolución IyC 187, dictada en la misma fecha, estableció el *régimen de marcación de precios*, disponiendo que el precio de venta al público de las mercaderías incluidas en la resolución, uniforme en todo el país, se marcara sobre la misma mercadería (5), prohibiéndosele a los comerciantes efectuar discriminaciones con respecto a la forma de exhibirlas, entre las mercaderías sujetas a marcación de precios y el resto de los productos (sic); y la resolución IyC 377, del 14 de marzo, dispuso que los comerciantes que expendieran productos al público consumidor, debían adoptar las medidas que fueran necesarias, de manera que los compradores *no debieran formar filas* para ser atendidos, para lo cual los obligados debían ordenar sus ventas de manera que los artículos a expender que pudieran dar lugar a la formación de la fila, se encontraran ya preparados para su entrega, disponiendo que todo el personal se dedicara a dicha atención, en el plazo más breve posible (sic).

El decreto 5245, del 15 de marzo de 1952, *congeló* los precios vigentes al 31 de enero de 1952, de productos de indumentaria, bazar, higiene personal, útiles escolares, y sus respectivas materias primas; el decreto 6471, del 1 de abril, dispuso la obligatoriedad de obtener una *licencia*, para poder ejercer actividades comerciales en Capital Federal y territorios nacionales; el decreto 14.388, del 31 de diciembre, *indultó* a los infractores de las leyes 12.830 y 12.983, por las sanciones de arresto que se encontraran cumpliendo; y la ley 14.226, del 3 de setiembre de 1953, *obligó* a incluir espectáculos artísticos *vivos* de variedades, en los programas de todas las salas cinematográficas.

Por su parte, en materia *salarial*, sobre los niveles de 1949 se dispusieron aumentos relacionados en forma inversa con los niveles salariales. Así, quienes ganaban hasta *$mn 800* por mes, recibieron un aumento entre *60%* y *80%*; los salarios entre *$mn 800* y *$mn 1.000* mensuales recibieron un aumento entre *40%* y *60%*; y los superiores a *$mn 1.000* mensuales fueron aumentados *40%*. En todos los casos los aumentos otorgados entre 1949 y comienzos de 1952 fueron considerados a cuenta. "Según el BCRA, en la práctica los aumentos nominales se ubicaron entre un mínimo de *15%* en el sector Papel, y un máximo de entre *40%* y *50%* en el sector Hotelería. Los Empleados de Comercio, el gremio más numeroso (1.200.000 afiliados), obtuvieron un aumento entre *15%* y *25%*" (Cafiero, 1961). Los nuevos niveles salariales permanecerían constantes en términos nominales por *un par de años*, a contar desde el 1 de marzo de 1952.

La ley 14.250, del 29 de setiembre de 1953, dispuso que las *convenciones colectivas de trabajo* que se celebraran entre una asociación profesional

(5) En febrero de 1952 yo tenía 8 años, y como expliqué en DE PABLO (1995a), como consecuencia de la resolución IyC 187 tuve que marcar el precio en innumerable cantidad de cierres de cremallera, marca *Relámpago* (había otra marca, *Corona*, pero nosotros "no la trabajábamos"). ¿Será por eso que, desde entonces, *odio* los controles de precios?

de empleadores, un empleador o un grupo de empleadores, y una asociación de trabajadores con personalidad gremial, una vez homologadas por el Ministerio de Trabajo y Previsión, serían obligatorias, no sólo para quienes las suscribieren, sino también para *todos* los trabajadores y empleadores de la actividad, y que vencido el término de una convención colectiva, *se mantendrían* subsistentes las condiciones de trabajo establecidas en virtud de ella, hasta tanto entrara en vigencia una nueva convención (el decreto 6582, del 26 de abril de 1954, reglamentó la ley 14.250) (6).

¿Qué pasó un par de años después del 1 de marzo de 1952? "Un hecho sensacional en el terreno de la doctrina justicialista" (Luna, 1992). "Si bien los convenios caducaban el 28 de febrero de 1954, Perón no se expidió sobre su renovación hasta el 22 de marzo... El gobierno se retiró de las negociaciones salariales, revirtiendo todo lo que se había hecho en años anteriores. 'En ningún caso el gobierno participará en la fijación de los salarios, ya que el gobierno no puede analizar por sí mismo la situación económica de cada empresa. Es ésta una cuestión que debe surgir del acuerdo entre empresarios y trabajadores', afirmó Perón en su discurso sobre precios y salarios, el 22 de marzo de 1954... El gobierno adhirió tan firmemente a esta política de no intervención, que pasó por alto las huelgas que se declararon en la primera quincena de mayo de 1954" (Mainwarning, 1982).

Además de lo cual el decreto 25.685, del 31 de diciembre de 1953, *extendió* el salario familiar a los hijos adulterinos reconocidos; el decreto 8909, del 7 de mayo de 1952, aprobó el estatuto del *productor de seguros*; y el decreto 15.535, del 14 de setiembre de 1954, aprobó el estatuto del personal *docente*.

b. Alquileres y arrendamientos. Durante el período en consideración, en estas materias se adoptaron muchas medidas, pero no se produjeron novedades de importancia.

En materia de *alquileres*, la ley 14.288, del 30 de setiembre de 1953, modificó la ley 13.581, de 1949, y *prorrogó* el régimen de locaciones (el decreto 732, del 19 de enero de 1954, reglamentó la ley 13.581 y sus modificaciones, y el decreto 12.216, del 2 de agosto de 1955, modificó el decreto 732/54); la ley 14.356, del 29 de setiembre de 1954, volvió a prorrogar el régimen de locaciones; la resolución de la Cámara de Alquileres (CdeA) 5, del 29 de setiembre, dispuso que los locadores cuyos ingresos anuales *no alcanzaran a cubrir los egresos brutos*, podrían solicitar autorización para aumentar en forma compensatoria los alquileres vigentes; la resolución CdeA 6, del 18 de mayo de 1955, dispuso que los reajustes de alquileres de viviendas, serían fijados en importes equivalentes al promedio mensual del quebranto sufrido en los 12 meses anteriores a la presentación; la resolución CdeA 8, del 27 de julio, incluyó nuevas erogaciones computables según la CdeA 5/55, para

(6) Esta es la denominada "cláusula de ultraactividad", que se discutía eliminar... ¡en 1997!

calcular el reajuste de alquileres; y la resolución CdeA 9, del 3 de agosto, dispuso que locadores y locatarios podrían convenir aumentos de alquiler, destinados a compensar al propietario los gastos por los trabajos que voluntariamente realizara para el mejoramiento, la reparación o la conservación de la finca.

Por su parte, en materia de *arrendamientos*, el decreto 10.287, del 10 de junio de 1953, *mantuvo* para los contratos de aparcerías agrícolas, de los frutos de la cosecha fina 1952/53, una *rebaja de 40%* sobre los porcentajes sobre los que se aplicaron las disposiciones del decreto 14.001/43 y posteriores; el decreto 10.384, del 11 de junio, fijó en *40%* la rebaja en los contratos de aparcería de maní, para la campaña agrícola 1952/53; el decreto 23.126, del 27 de noviembre, modificó el decreto 7786/49, que había reglamentado la ley 13.246, de 1948; el decreto 2661, del 19 de febrero de 1954, *paralizó* los desalojos de concesionarios de tierras fiscales; el decreto 10.534, del 25 de junio, *mantuvo* las rebajas en los contratos de aparcerías agrícolas; el decreto 12.317, del 4 de agosto de 1955, modificó el decreto 8593/49, que había reglamentado la ley 13.246; y la ley 14.432, del 15 de setiembre, modificó la ley 13.246.

c. Moneda y crédito. El decreto 10.214, del 23 de mayo de 1952, dispuso que los establecimientos industriales y comerciales que agruparan a más de 150 trabajadores, facilitarían entre su personal la acción que desarrolla la CNAP; la ley 14.181, del 30 de setiembre, modificó la ley 12.962, de 1947, que había ratificado la legislación aprobada por decreto, antes del 4 de junio de 1946 (el decreto 25.089, del 23 de diciembre de 1953, reglamentó la ley 14.181); el decreto 6325, del 10 de abril de 1953, modificó la carta orgánica del *Banco Industrial de la República Argentina* (BIRA) (7); el decreto 8833, del 20 de mayo, autorizó al ministerio de Comercio Exterior para que, por intermedio del IAPI, adelantara hasta *90%* del valor de las *carnes* vacunas efectivamente almacenadas en cámaras frias, a un conjunto de empresas mencionadas en el decreto; la ley 14.264, del 30 de setiembre, transfirió al BHN los préstamos hipotecarios constituidos originalmente a favor de las sociedades de crédito recíproco, cuya personería jurídica había sido retirada por decreto 32.002/49; la ley 14.355, del 28 de setiembre de 1954, dispuso que el BHN podría otorgar *préstamos para la adquisición de viviendas alquiladas*, siempre que los propietarios se comprometieran a invertir los fondos, en la construcción de un número de viviendas no inferior al vendido; y el decreto 8234, del 1 de junio de 1955, modificó el decreto 15.625/47, referido al funcionamiento del Instituto Mixto de Inversiones Mobiliarias.

La cantidad de *dinero* que no devenga interés, que entre 1949 y 1951 había aumentado *25%* anual, entre 1952 y 1954 aumentó *18%* anual, y la cantidad de dinero total, que entre 1949 y 1951 había aumentado *21%*, entre 1952

(7) En algún momento el Banco de Crédito Industrial Argentino, creado por el decreto 8537/44, se transformó en el BIRA.

y 1954 también subió *18%* anual; en tanto que el *crédito al sector privado*, que entre febrero de 1951 e igual mes de 1952 en términos nominales había crecido *44%*, durante los 12 primeros meses del programa creció *16%*, y durante los segundos 12 meses aumentó *12%*.

La *tasa de interés* pasiva regulada, la que los bancos le pagan a los ahorristas, pasó de *2,5%* a *3%* anual, mientras que la tasa activa regulada, la que los bancos le cobran a los titulares de créditos, se mantuvo en *6%* anual. El mantenimiento de las tasas de interés nominales, a la luz del congelamiento de los precios, hizo pasar las tasas de interés reales, de fuertemente negativas a neutras, como se documentó en el cuadro Nº 9 incluido en el capítulo anterior (8).

d. Finanzas públicas. En política fiscal se adoptaron las siguientes medidas.

El decreto 6020, del 26 de marzo de 1952, *suprimió* los cargos *vacantes*, excepto en personal del servicio exterior, militar, cuerpos de vigilancia y seguridad, docente indispensable, servicios hospitalarios, sanitarios, sociales y asistenciales; quedando a cargo de los funcionarios, el consumo de combustible en vehículos oficiales que excediera *50%* del consumido en 1951 (el decreto 2774, del 16 de julio, ratificó lo dispuesto por el decreto 6020/52); el decreto 21.119, del 4 de noviembre de 1953, dispuso que en cada departamento de Estado debía organizarse un servicio de *racionalización*, con el fin de asesorar directamente a los señores ministros, sobre las medidas que correspondía adoptar, para asegurar el mejor cumplimiento de la porción fiscal del Segundo Plan Quinquenal y el decreto 5291/51, en materia de "racionalización administrativa"; el decreto 25.090, del 23 de diciembre, *suprimió 80%* de las vacantes de personal administrativo y técnico, obrero, de maestranza y de servicio, al 1 de enero de 1954, de la administración nacional (la utilización del *20%* restante sólo podrían efectuarse previa justificación ante el equipo económico, de su imprescindible necesidad); el decreto 25.092, del 23 de diciembre, introdujo economías en el presupuesto para 1954; el decreto 15.650, del 15 de setiembre de 1954, dispuso que antes del 30 de noviembre, los ministerios elevarían al Poder Ejecutivo, la misión, funciones, estructura orgánica, reglamentos y plantel básico de cada una de las reparticiones, al tiempo que introdujo normas sobre uso de automóviles, materiales, útiles y elementos de uso común, procedimientos de trámite, etc.; el decreto 22.485, del 29 de diciembre de 1954, suprimió *90%* de las *vacantes* del sector público, reduciendo *30%* los gastos en impresiones y publicaciones y máquinas de oficina en general, *50%* los elementos para bibliotecas y museos, fletes y acarreos, pasajes, reintegro de gastos, etc., y *80%* los gastos de cortesía y homenaje, obras de arte, premios y condecoraciones; y el decreto 6923, del 11 de

(8) Habiéndose distinguido entre inflación libre y reprimida, es menester recordar que el referido cálculo de tasa de interés real sólo refleja lo que le ocurrió a quienes efectivamente no pudieron burlar las disposiciones en materia de congelamiento de precios.

mayo de 1955, declaró de uso y consumo general, y de utilización obligatoria en la administración pública, los artículos cuya nómina se explicitó (por lo detallado, el listado es antológico, incluyendo "mojadedos de caucho, con esponja de goma, de 8 cms. aproximadamente de diámetro de base; gamuzas, sin costuras, tamaño 70 x 70 cms. aproximadamente; papel higiénico, rollos de 650 hojas aproximadamente c/u, de buena calidad, en cajas de 100 rollos c/u").

El decreto 4218, del 4 de marzo de 1952, creó la *Empresa Nacional de Transportes* (ENT), integrada por el sistema ferroviario del Estado nacional, Aerolíneas Argentinas, Aeropuerto Ministro Pistarini, Administración General de la Flota Mercante del Estado, Administración del Transporte Fluvial, Dirección Nacional de Puertos, Gerencia General de Transportes Automotores, y Expreso Villalonga; el decreto 5381, del 26 de marzo de 1953, *intervino* la Compañía Telefónica Interprovincial SA, y la Empresa Telefónica de General Alvear SA; la ley 14.380, del 30 de setiembre de 1954, modificó la ley 13.653, de 1949 (empresas del Estado); y el decreto 22.282, del 29 de diciembre, autorizó al ministerio de Comercio, por intermedio del IAPI, a disponer hasta $mn 300 M. (equivalentes a *$us 11,2 M.*, al tipo de cambio paralelo), para enjugar *quebrantos* de las empresas industrializadoras de *carnes* (el decreto 22.283, dictado en la misma fecha, dispuso que las entregas de fondos realizadas a través del decreto 22.282/54, tendrían carácter de definitivas, hasta el importe real que resultara de su aplicación a sueldos, salarios y cargas sociales).

El decreto 10.073, del 9 de junio de 1953, aprobó el estatuto orgánico del *Instituto Nacional de Reaseguros* (INDER); el decreto 10.074, dictado en la misma fecha, *liquidó* el Instituto Mixto Argentino de Reaseguros, que había sido creado por el decreto 15.345/46; y el decreto 16.890, del 14 de setiembre, dictó las normas que regularían las inversiones de las empresas de seguro y reaseguro.

El decreto 6181, del 27 de marzo de 1952, actualizó la reglamentación del impuesto a los *beneficios extraordinarios*; el decreto 7764, del 18 de abril, actualizó la reglamentación del impuesto al *aprendizaje*; la ley 14.273, del 30 de setiembre de 1953, modificó la legislación en materia de impuestos *internos*, de *sellos*, *contribución inmobiliaria*, al *aprendizaje*, y a los *réditos* (el decreto 7631, del 11 de mayo de 1954, reglamentó la ley 14.273); el decreto 20.443, del 27 de octubre, dispuso que el producido del impuesto sustitutivo a la *trasmisión gratuita de bienes*, se distribuiría con arreglo al principio de la radicación económica; el decreto 25.706, del 31 de diciembre, aprobó el *convenio multilateral* para prevenir la doble imposición en materia de impuesto a las *actividades lucrativas*; la ley 14.390, del 8 de diciembre de 1954, modificó el régimen de unificación de los impuestos *internos*; la ley 14.393, del 13 de diciembre, modificó la legislación en materia de impuestos a los réditos, a los beneficios extraordinarios, a las ganancias eventuales, a las ventas, internos, de contribución inmobiliaria, sellos, etc.; el decreto 8321, del 1 de junio de 1955, *eximió* a las organizaciones sindicales, del pago del impuesto a las ventas; y la ley 14.421, de 1955, modificó el impuesto a los *réditos* para la explotación pesquera, de transporte, y agrícola ganadera, así como el impuesto interno a los neumáticos.

La ley 14.236, del 24 de setiembre de 1953, organizó el *Instituto nacional de previsión social* (INPS); la ley 14.258, del 30 de setiembre, dispuso que las jubilaciones se pagarían a partir de la fecha en que los beneficiarios hubieran dejado de percibir remuneraciones del empleador; el decreto 6178, del 20 de abril de 1954, clarificó el procedimiento para la obtención de los beneficios del INPS; la ley 14.370, del 30 de setiembre, modificó el monto de las jubilaciones (9), autorizó a establecer adicionales para los afiliados que continuaran en actividad luego de alcanzar la edad jubilatoria, modificó la legislación sobre jubilaciones por invalidez, y declaró la *incompatibilidad* del cobro de la jubilación con el desempeño de actividades por cuenta ajena (el decreto 1958, del 11 de febrero de 1955, reglamentó la ley 14.370); la ley 14.397, del 20 de diciembre de 1954, instituyó el régimen jubilatorio para los *trabajadores independientes, empresarios y profesionales,* financiado con el aporte de *10%* de los ingresos de los afiliados, quienes podrían jubilarse luego de haber prestado *30* años de servicios computables, con *60* años de edad los varones y *55* las mujeres; la ley 14.399, del 22 de diciembre, instituyó el régimen jubilatorio para los trabajadores *rurales,* financiado con el aporte personal de *5%*, y la contribución patronal de *7%* de las remuneraciones; el decreto 11.001, del 12 de julio de 1955, dictó normas referidas al ajuste de las jubilaciones por modificaciones del costo de la vida; y el decreto 12.473, del 8 de agosto, dispuso que las cajas nacionales de previsión social creadas a partir del 1 de enero de 1955, debían invertir sus fondos en valores hipotecarios de rentabilidad no inferior a las Obligaciones de Previsión Social que emitiría el BCRA.

La ley 14.385, del 30 de setiembre de 1954, autorizó al Poder Ejecutivo a ejecutar un plan de construcción de *autopistas,* caminos, caminos complementarios y de acceso a los mismos, financiado con hasta $mn 200 M. anuales (equivalentes a *$us 7,5 M.*, al tipo de cambio paralelo), hasta *10%* del Fondo nacional de la energía y un adicional de *15%* al impuesto interno a las cubiertas (el decreto 2165, del 17 de febrero de 1955, reglamentó la ley 14.385).

2.2. Política comercial

Con el objeto de mejorar la balanza comercial se restringió el consumo interno de productos exportables como las carnes, al tiempo que aumentó la selectividad en la asignación de permisos de cambio para la importación de mercaderías.

Mientras en 1951, para enfrentar el desabastecimiento de carne vacuna en Capital Federal y Gran Buenos Aires, se habían suspendido las exportaciones, para generar mayores *saldos exportables* de carne, la resolución IyC 166,

(9) "Estableció que el haber jubilatorio se debía calcular en base a una escala [hasta $mn 1.000 de sueldo promedio, *100%*; de $mn 1.000 a $mn 2.000, $mn 1.000 más *75%* del excedente; y así hasta de más de $mn 10.000, $ 5.800 más *15%* del excedente], con absoluta independencia de la suma total acumulada, como consecuencia de los aportes realizados. Para algunos autores, es el fin del régimen de capitalización estatal" (Ferro, 2003).

del 29 de enero de 1952, suspendió la preparación y expendio de comidas que contuvieran carne vacuna, ovina o porcina, en todos los establecimientos gastronómicos; los viernes en Capital Federal y Provincia de Buenos Aires, los jueves en el resto del país (para la antología de las regulaciones: el art. 2 precisó qué quiere decir carne, y el 3 qué se entiende por establecimiento gastronómico); en tanto que la resolución del ministerio de Economía 80, del 19 de febrero, prohibió la venta minorista de carnes vacunas, porcinas u ovinas; los viernes en Capital Federal y los partidos del Gran Buenos Aires, los jueves en el resto del país (10). El otro impacto directo sobre la alimentación surgió del hecho de que, a pesar de que se *importó* trigo, se comió pan negro. "Se comía pan negro, pero la gente lo aceptaba porque la ley era pareja para todos. Todos comían el mismo pan" (Gómez Morales en Vercesi, 1995).

El impulso a la exportación se completó con el aumento del precio de los granos de la cosecha fina (*35%* en el caso del trigo); la importación de *9.887* tractores y *5.396* arados, sembradoras, rastras y rastrillos; así como el establecimiento de tipos de cambio diferenciales para determinados productos (BCRA, Memoria 1952).

Por su parte, el valor de las *importaciones* totales se contrajo *28%* entre 1951 y 1952, y volvió a caer otro *14%* en 1953. En la asignación de permisos de cambio para la importación de mercaderías se privilegió la compra de combustibles y lubricantes, pues tal como muestra el cuadro Nº 2, incluido en el capítulo anterior, la participación relativa de combustibles y lubricantes pasó de *10%* en el promedio 1947-1951, y *13%* en 1951, a *30%* en 1952, y a *23%* en 1953 (la participación creciente de combustibles y lubricantes dentro del total de las importaciones, influiría de manera decisiva en la política económica que el presidente Frondizi puso en práctica a partir de 1958, como se verá luego).

En materia de *exportaciones*, la ley 14.155, del 26 de setiembre de 1952, facultó al Poder Ejecutivo para orientar, regular, promover y fiscalizar la producción, comercio e industrialización de *ganados* y carnes, para lo cual creó el *Instituto nacional de carnes* (el decreto 14.705, del 31 de diciembre de 1952, aprobó la estructura del Instituto; y la ley 14.379, del 30 de setiembre de 1954, modificó la ley 14.155); el decreto 1490, del 27 de enero de 1953, *gravó* con $mn 0,02 el quintal de grano exportado de trigo, lino, maíz, avena, cebada, centeno, mijo, alpiste, girasol, maní, nabo y arroz; y la ley 14.378, del 30 de setiembre de 1954, creó el *Instituto nacional de granos y elevadores*, para hacerse cargo de las funciones, atribuciones y deberes asignados a la dirección nacional de granos y elevadores.

---

(10) Dado el escaso número de heladeras familiares, en ese entonces una *veda* de carne de 1 día por semana reducía efectivamente la demanda. En mayo de 1971 se volvió a implantar la veda, pero como para entonces se había popularizado la heladera familiar, para que surtiera efecto tuvo que instrumentarse durante *2 días seguidos* por semana. A fines del siglo XX, con *freezers* cada vez más populares, para resultar operativa una veda debería interrumpir la venta de carne vacuna durante...

Mientras que en materia de *importaciones*, la ley 14.129, del 23 de julio de 1952, dictó normas para penalizar el *contrabando* (el decreto 7221, del 23 de abril de 1953, reglamentó la ley 14.129; el decreto 8434, del 20 de mayo de 1954, creó el *Fondo Estímulo* de la Dirección Nacional de Aduanas, en base al art. 5 del decreto 7221/53; y la ley 14.391, del 9 de diciembre, modificó las leyes de aduanas y de represión del contrabando); y el decreto 14.233, del 4 de agosto de 1953, sometió a la ley 12.830, de 1946 (control de precios), y por consiguiente sujetas a *expropiación*, las mercaderías halladas al sur del paralelo 42, "cuyo volumen y características, evidentemente, exceden la capacidad de compra de dichos territorios".

2.3. Promoción industrial

El decreto 6191, del 28 de marzo de 1952, *creó* las *Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado* (IAME), dependiente del ministerio de Aeronáutica, para investigar, estudiar, proyectar, construir, fabricar, reparar, comercializar y distribuir, productos utilizados o a utilizar por la aeronáutica nacional, así como aquellas actividades mecánicas vinculadas con su potencial fabril y que constituyera un aporte al mejor desarrollo y fortalecimiento de la economía nacional; el decreto 4075, del 11 de agosto, autorizó a IAME a crear la fábrica de *tractores*; el decreto 7915, del 3 de octubre, aprobó el estatuto de IAME; y el decreto 9170, del 27 de mayo de 1953, autorizó a IAME a crear la fábrica de *motocicletas*.

Aplicando el decreto 14.630/44, se siguieron calificando de *interés nacional* a distintas actividades industriales. El decreto 7222, del 10 de abril de 1952, a la fabricación de *cloramfenicol*; el decreto 7223, del 10 de abril, a la de *ácido para-amino-salicílico*; el decreto 612, de 1953, a la de *cristales ópticos* (11); el decreto 21.773, del 12 de noviembre de 1953, a la de *caños de acero sin costura*; el decreto 290, del 12 de enero de 1954, declaró de interés nacional la industria de *cuchillería, armas blancas y cubiertos*; el decreto 5878, del 13 de abril, a la de la *refrigeración*; el decreto 6121, del 19 de abril, a la de *cristales ópticos*; el decreto 6486, del 23 de abril, a la de *papel para diarios*; el decreto 12.039, del 21 de julio, a la de *bicicletas*; y el decreto 12.177, del 22 de julio de 1954, a la de *motores eléctricos*.

Además, el decreto 6472, del 1 de abril de 1952, supeditó al dictamen favorable del ministerio de Industria, las instalaciones o construcciones de nuevas plantas industriales, y las ampliaciones, renovaciones o traslados de las existentes; y el decreto 538, del 13 de enero de 1953, creó la Empresa Territorial para el Fomento de la Producción y Transporte, en la gobernación de *Comodoro Rivadavia*.

2.4. Inversiones extranjeras

"En la documentación abierta recientemente por el departamento de Estado [de Estados Unidos] abundan pruebas del agudo interés de Perón por

(11) Citado en ALTIMIR, SANTAMARÍA y SOURROUILLE (1966).

obtener de los norteamericanos, tanto su buena voluntad como sus inversiones" (Szusterman, 1998).

La ley 14.222, del 21 de agosto de 1953, la "primera norma legal completa sobre radicación directa de capitales extranjeros" (Schroeder, 1976) (12), dispuso que la inversión debía traducirse directa o indirectamente en la obtención o economía de divisas, comprender todas las máquinas para asegurar la instalación total de la planta, y tratarse de equipos nuevos o en perfecto estado de conservación... Los capitales incorporados serían equiparados a los nacionales... A partir de los *2* años de inscripta la inversión en el registro, el inversor tendría derecho a remitir utilidades de hasta *8%* del capital registrado que permaneciera en el país; y a partir del décimo año de la fecha de inscripción, el inversor podría retirar la inversión en cuotas de *10%* a *20%* anual... El Poder Ejecutivo podría eximir la inversión de pagos de derechos de importación, así como declarar a la actividad de 'interés nacional', aplicando en su favor las medidas de fomento y defensa dispuestos en el decreto 14.630/44" (13). La ley fue reglamentada por el decreto 19.111, del 14 de octubre de 1953, y el decreto 637, del 17 de enero de 1955, extendió los beneficios a las inversiones anteriores a agosto de 1953.

El cuadro Nº 2 presenta las inversiones autorizadas (14) dentro del régimen de la ley 14.222. Durante 1954 y 1955 la totalidad de las inversiones extranjeras directas ("*14* proyectos". Rapoport y Spieguel, 1994, por un total de *$us 12,3 M.*) correspondieron al sector manufacturero, con una clara concentración en el rubro Material de transporte (*67%* del total, según monto), localizadas en Córdoba (*66%* del total), y provenientes de Estados Unidos (*74%* del total). Esta concentración tiene nombre y apellido: *Industrias Kaiser Argentina* (IKA).

Las vicisitudes de las empresas extranjeras durante el gobierno peronista pueden sintetizarse así: "a mediados de 1948 se les prohibió a las empresas extranjeras girar sus ganancias" (Luna, 1992); y "en 1949 las firmas norteame-

---

(12) Durante el *siglo* anterior al dictado de la ley 14.222 Argentina atrajo enorme cantidad de inversiones extranjeras, a pesar de (¿o gracias a?) no existir ninguna ley al respecto.

(13) A propósito del dictado de esta ley dijo FEDERIDO PINEDO en diciembre de 1953: "Podemos tener dudas del éxito de los intentos oficiales de atracción de capitales por medios distintos que el probado procedimiento de tratarlo con equidad y respetar el derecho privado; pero si vemos al gobierno inclinado a seguir con respecto a una rama importante de la producción argentina una política coincidente con esos principios, debemos felicitarnos de ello y alentarlo a que prosiga esa política y que la generalice, en la medida que lo creemos compatible con el interés nacional permanente" (PINEDO, 1968).

"De particular interés eran las proyecciones de la ley sobre la industria petrolera. El proyecto significó abandonar los principios nacionalistas contenidos en el art. 40 de la Constitución de 1949" (POTASH, 1981).

Argentina se sumó a las tendencias de la época. "En 1953 y 1954 varios países latinoamericanos promovieron las inversiones extranjeras" (GERCHUNOFF, 1989).

(14) "Las inversiones autorizadas difieren de las realizadas. Durante el período 1954-59 sólo se efectivizó *51%* de los montos autorizados" (SCHROEDER, 1976). ¿Se habrán completado con posterioridad?

ricanas locales consideraban que estaban siendo sometidas a una expropiación gradual, que prolongaba la agonía, pero que constituía una confiscación tan efectiva como si hubiera sido realizada en un solo acto" (memo de la embajada de Estados Unidos, del 23 de mayo de 1949, en Rapoport y Spieguel, 1994). A punto tal que "Ford cerró su planta de montaje en 1948" (Brennan, 1992) (15).

RADICACIONES DE CAPITALES AUTORIZADAS POR LA LEY 14.222

Cuadro Nº 2

Rubro	1954	1955	Total
(miles de dólares)			
Total	2.224,1	10.058,5	12.282,6
(miles de dólares)			
Material de transporte		8.264,6	8.264,6
Sustancias y productos químicos	1.107,9	1.081,4	2.189,3
Productos metálicos, excepto maquinarias	886,6		886,6
Maquinaria no eléctrica		402,1	402,1
Otras manufacturas		310,4	310,4
Petróleo y gas	229,6		229,6
(participación en el total de cada año, en %)			
Material de transporte		82,2	67,3
Sustancias y productos químicos	49,8	10,8	17,8
Productos metálicos, excepto maquinarias	39,9		7,2
Maquinaria no eléctrica		4,0	3,3
Otras manufacturas		3,1	2,5
Petróleo y gas	10,3	0,0	1,9
(miles de dólares)			
Córdoba		8.061,8	8.061,8
Resto de Buenos Aires		1.793,9	1.793,9
Gran Buenos Aires	1.499,2	135,4	1.634,6
Capital Federal	495,3		495,3
Otras provincias	229,6		229,6
Santa Fe		67,4	67,4
(participación en el total de cada año, en %)			
Córdoba		80,1	65,6
Resto de Buenos Aires		17,8	14,6
Gran Buenos Aires	67,4	1,3	13,3
Capital Federal	22,3		4,0
Otras provincias	10,3		1,9
Santa Fe		0,7	0,5
(miles de dólares)			
Estados Unidos	199,6	8.835,6	9.035,2
Alemania	650,6	1.022,1	1.672,7
Italia	848,6		848,6
Francia	255,7	200,8	456,5
Venezuela	229,6		229,6
Repatriación de capitales argentinos	40,0		40,0

(15) El agua no siempre llegó al río. "En marzo de 1950 Estados Unidos quería arreglar el problema de sus empresas en Argentina: Swift, Braniff, Panagra, distribuidoras de películas argentinas, etc." (CAFIERO, 1983). "Siguiendo instrucciones precisas de PERÓN, quien habría insistido en implementar inmediatamente medidas favorables para un arreglo con ellas, Panagra pudo girar fondos, Braniff amplió sus vuelos a Buenos Aires, y Swift pudo transferir su sede central desde Argentina" (RAPOPORT y SPIEGUEL, 1994).

Rubro	1954	1955	Total
(participación en el total de cada año, en %)			
Estados Unidos	9,0	87,8	73,6
Alemania	29,3	10,2	13,6
Italia	38,2		6,9
Francia	11,5	2,0	3,7
Venezuela	10,3		1,9
Repatriación de capitales argentinos	1,8		0,3

Fuente: Elaborado en base a Schroeder (1976).

Al mismo tiempo, "la principal obra pública del *Primer Plan Quinquenal*, el gasoducto Comodoro Rivadavia-Buenos Aires [realizado para Gas del Estado], fue hecha por TECHINT, una firma extranjera" (Fodor, 1989). Su construcción "comenzó en febrero de 1947" (Luna, 1992), "siendo inaugurado el 29 de diciembre de 1949. [Con sus 770 kilómetros de extensión], en ese momento era el más largo del mundo" (Gambini, 1983).

"En 1949 se fundó *Automotores Argentinos SA*. Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado (IAME) se transformó en automotriz. El primer coche nacional, el *Graciela*, se fabricó poco y se vendió menos... La vuelta de los capitales a la industria automotriz, vino preferentemente del lado europeo. Daimler Benz instaló una fábrica de tractores en 1952, Gilera y Siambretta fabricaron motos a partir de 1954. También en 1954 Fiat compró a IAME su fábrica de tractores. El capital americano volvió en manos de Kaiser-Frazer Industries, la conflictiva rama automotor del imperio industrial Kaiser, que veía el traslado de todas sus operaciones a Argentina como la única forma de continuar en la fabricación de autos (16). IKA se constituyó en enero de 1955" (Brennan, 1992) (17).

Cuantitativamente menos importante, pero políticamente más explosivo, resultó ser el caso del petróleo. "La idea de dar participación a las empresas

---

(16) "Hacia octubre de 1954, HENRY J. KAISER se comprometió en la formación de una corporación argentina que produciría jeeps y otros vehículos en una planta cercana a Córdoba" (POTASH, 1981).

(17) Un protagonista describió este proceso en los siguientes términos: "[refiriéndose a 1946-1948] eran aquellos los años del despegue, de la ilimitada confianza en el futuro. Se compraban y vendían tierras, edificios, autos, comercios, marcas, patentes, todo. Florecían loteos, remates y urbanizadoras. Sobre todo en la periferia de las grandes ciudades... La época había hecho que mucha gente se acostumbrara a ganar dinero demasiado fácilmente... Prácticamente desde que Estados Unidos entró en guerra con el Eje, no ingresaron al país coches, camiones ni chasis de recambio... En 1949, cuando yo tenía 32 años, me acerqué a General Motors con una propuesta concreta: fabricar en el país partes automotrices. No tenían deseos de radicar capitales, les interesaba vender, nada más... A fines de 1951, todos mis socios se reunieron para comunicarme que desistían del plan industrial, junto con la decisión conjunta de abandonar la empresa... Los alemanes ratificaron la confianza. 'Construiremos Mercedes Benz Argentina. Usted la presidirá con plenas facultades'... Me citaron a la Casa de Gobierno, en compañía de VON KROFF. Nunca había estado con PERÓN. Nunca nadie me ha causado tanta impresión como PERÓN... Pocos días más tarde de aquella audiencia, JUAN DUARTE me citó a su despacho en la Casa de Gobierno. 'Le voy a pedir un sólo favor: hay 3 personas a las cuales me agradaría les vendiera un automóvil a cada una, a un precio lo más bajo posible. Será lo único que le pediré en la vida'... DUARTE, un hombre denigrado con quien se me atribuyeron fabulosas especulaciones y tratos comerciales" (JORGE ANTONIO, en Granados, 1988).

privadas en la industria petrolera nació en 1951, cuando se descubrieron los yacimientos de Campo Durán" (Gómez Morales, en Cafiero, 1961). "En agosto de 1953 comenzaron las negociaciones con la *Compañía California Argentina de Petróleo SA del Estado de Delaware*, subsidiaria de la Standard Oil Company de California, popularmente conocida como 'La California'" (Villanueva, 1964). "Las nuevas iniciativas del gobierno en materia petrolera salieron en 1953 al encuentro de una poderosa ofensiva mundial de las grandes petroleras norteamericanas" (Rapoport y Spieguel, 1994).

El decreto 6688, del 6 de mayo de 1955, aprobó el contrato celebrado el 25 de abril de dicho año entre el Estado nacional y la California, con duración prevista de *40* años, relativo a la exploración, cateo y perforación, así como a la extracción, explotación y transporte del petróleo en y desde el área geográfica definida en el contrato, y también para la refinación, exportación, comercialización y venta del petróleo proveniente de dicha área, así como la comercialización y venta de los productos y subproductos de dicho petróleo, en el *área* definida en el art. 3 (la cual, según el art. 53, se *reduciría* paulatinamente a partir del cuarto año), debiendo la California entregarle el petróleo a YPF, y estando la operación sujeta al pago del *impuesto* a los réditos, pero exenta de los demás gravámenes. Para entrar en vigencia el contrato debía ser convertido en ley de la Nación, a más tardar el 30 de setiembre de 1955. "Perón giró el contrato al Congreso el mismo día que firmó el decreto" (Potash, 1981) (18).

"La California es una importantísima compañía norteamericana, que no aspiraba a refinar ni a participar en el abastecimiento en el mercado interno... Las negociaciones se realizaron exclusivamente en el país... Después de más de 8 meses de largas y trabajosas negociaciones, hubo acuerdo... El contrato fue 'sui generis', es decir, no encuadrado en ninguno de los expresamente previstos en la legislación general... Abarcaba un área que se iría reduciendo a partir del cuarto año... El contrato era a mi juicio realmente conveniente para el país... Los trabajos debían llevarse a cabo en lejanas zonas, prácticamente desérticas, fuera de los planes de trabajo de YPF" (Gómez Morales, en Cafiero, 1961).

En vez de ser aprobado, "el 30 de setiembre de 1955 el contrato fue declarado *nulo* [por la Revolución Libertadora]" (Escudé, 1996).

...

Como durante las 2 primeras etapas del período bajo consideración, también la que arrancó en 1952 tuvo su "plan quinquenal". En efecto, "compilado por el Ministro de Asuntos Técnicos, [el *médico*] Raúl Antonio Mende"

---

(18) El decreto 7813, del 26 de mayo de 1955, dispuso que el personal directivo, técnico, administrativo y obrero, que llegara al país contratado por empresas industriales autorizadas para instalarse o radicarse en el país, podría introducir sin exigencias de orden cambiario y exentos de derechos aduaneros, sus efectos personales.

(López Alonso, 1982), el *Segundo Plan Quinquenal* (PQ2) fue sancionado por la ley 14.184, del 21 de diciembre de 1952, para regir entre 1953 y 1957.

"Centrado en el desarrollo del sector agrario, los recursos energéticos y las industrias pesada y minera" (Potash, 1981), el PQ2 es un documento lleno de objetivos, donde todo se postula, y a lo sumo se presentan metas físicas de producción. Resulta sorprendente y significativo que, luego de una década de inflación continuada, en el PQ2 los presupuestos referidos a un *quinquenio* se presentan *a precios corrientes*. En el capítulo dedicado a "Moneda y crédito" se afirma que "la política monetaria estará directamente vinculada a la política crediticia y en particular al monto de los créditos y a su distribución en créditos de producción y de consumo", en tanto que en materia de "reservas monetarias" se afirma que "el monto y composición de las reservas monetarias deberán guardar relación con los egresos normales de divisas y las alternativas del balance de pagos" (ver Perón y otros, 1954); todo lo cual sugiere que el PQ2 tuvo muy poca vinculación con la toma de decisiones públicas.

La ley 14.184, del 21 de diciembre de 1952, aprobó los objetivos fundamentales, generales y especiales, del PQ2; y el decreto 11.249, del 22 de junio de 1953, organizó *Control de Estado*, como dependencia de la Presidencia de la Nación, para informarle directamente al presidente sobre el cumplimiento de las leyes, la repercusión en el pueblo de las medidas de gobierno, las necesidades y problemas que pueden ser subsanados con medidas de gobierno, así como el cumplimiento del PQ2.

3. Estrategia implícita

La estrategia implícita en el conjunto de medidas adoptadas que se acaba de reseñar pasa por el aumento de las exportaciones en base a la reducción de la demanda interna de los productos exportables (19), un diagnóstico principalmente "costista" de la inflación (20), y por consiguiente de la lucha antiinflacionaria, junto a una fuerte restricción crediticia al sector privado y una caída, pero no sustancial, en el ritmo de emisión monetaria.

4. Resultados

Todo programa debe ser evaluado, primero y principal, por lo que se propuso, y luego por los otros impactos que produjo en la economía.

Medida por precios al consumidor, en enero de 1952 la tasa de *inflación* era de *57,6%* anual. En los 12 primeros meses del programa cayó a *13,1%*

---

(19) ALEXANDER se inmortalizó al proponer un enfoque complementario al de las elasticidades, para analizar los efectos de una devaluación sobre el balance comercial. Tal enfoque, denominado "de la absorción" (interna de productos exportables) fue publicado... en *1952*. ¿Se habrá inspirado en el programa bajo análisis?

(20) El debate sobre las causas de la inflación es casi tan viejo como la inflación misma. Una descripción de la inflación debida al exceso de demanda, la presión de los costos, la asimetría en la flexibilidad ascendente y descendente de los precios absolutos, etc., puede consultarse en DE PABLO (1979).

anual, y en los segundos 12 meses a *menos 7%* anual. En tanto que medida por precios mayoristas, en enero de 1952 la tasa de inflación era de *47,2%* anual. En los 12 primeros meses del programa cayó a *18,3%* anual, y en los segundos 12 meses a *3,2%* anual. Entre el momento en que comenzó el programa y setiembre de 1955, cuando Perón fue separado de su cargo, tanto a nivel consumidor como mayorista la tasa de inflación fue de *0,7%* mensual (21).

En 1951 Argentina *exportó* por valor de *$us 1.169,4 M.* Luego de la fuerte caída de 1952, en 1953 y 1954 apenas recuperó el nivel de 1951 (el promedio exportado en 1953-1954 fue 8% inferior al referido valor de 1951).

Continuó el *estancamiento* del nivel de actividad. En efecto, en 1954 el PBI total apenas había recuperado el valor alcanzado en 1951, superando en sólo *4,8%* el nivel alcanzado en 1948. Con cambios dentro de la demanda interna, porque aumentó un par de puntos porcentuales la participación relativa del consumo, a costa de la inversión.

En una palabra, como consecuencia del programa lanzado en febrero de 1952 hubo éxito antiinflacionario, fracaso en el aumento del valor de las exportaciones, y estancamiento económico con caída de la tasa de inversión. En otros términos, se detuvo la ida hacia el precipicio.

...

"No hay razones para pensar que en 1955 el gobierno peronista fue derribado por errores en su política económica. El déficit fiscal estaba disminuyendo en 1954 y 1955" (Gerchunoff, 1989); "la gestión económica final del peronismo fue razonablemente exitosa. Pero hacia 1955 Argentina daba señales de marginación del proceso y evolución económicos del Mundo. Eramos un país y una sociedad anticuados en sus estructuras, y lo que era más grave, en sus actitudes" (Di Tella, 1982); "es evidente que Perón no cayó por su política económica: tenía resto todavía, y por otra parte estaba rectificando los efectos más negativos del período de la *fiesta*... Cayó porque el régimen que implementó terminó por hacerse insoportable a una buena parte de la ciudadanía... Juzgó como una desgracia la cancelación de la experiencia justicialista por la fuerza" (Luna, 1992).

5. ¿Y entonces?

Las reflexiones incluidas en la última sección del capítulo anterior —la descolocación internacional de Argentina, los innumerables antagonismos internos, las ideas de la época y la exageración argentina, así como la cordura creciente en materia económica— también se aplican al período analizado en este capítulo, por lo que no serán repetidas.

---

(21) Medida por los índices oficiales, la caída de la tasa de inflación fue abrupta. Claro que, habiéndose aplicado controles directos de precios y salarios; ¿en qué medida cayó efectivamente, y en cuál aumentó el grado de inflación reprimida?

Mejor destacar un hecho básico: en setiembre de 1955 las Fuerzas Armadas separaron a Perón del gobierno, pero no pudieron eliminar lo que luego se denominó el "*sistema* peronista", es decir, el tipo de políticas económicas introducidas o profundizadas entre 1946 y 1955. Basadas en el control directo de los precios de los bienes privados, las tarifas de servicios públicos, los tipos de cambio, las tasas de interés, los salarios, etc.; así como en enfoques fiscales, monetarios, comerciales, fuertemente diferenciales según sectores y regiones.

La eliminación —al menos parcial— del sistema peronista se intentó en 1959, en 1967 y en 1976. Pero en un sentido significativo, recién lo logró *otro* presidente "peronista", a partir de 1989, y particularmente desde 1991. El resto de esta parte de la obra se dedica a describir y analizar cómo ocurrió.

Capítulo IV

La revolución libertadora

"Ni vencedores ni vencidos", proclamó en Córdoba, el 21 de setiembre de 1955, Eduardo A. Lonardi, el general que encabezó el movimiento revolucionario que derrocó a Juan Domingo Perón. Proclama que ratificó un par de días después, en Buenos Aires, al hacerse cargo de la presidencia de la Nación, durante la *Revolución Libertadora* (RL) (1).

Los hechos serían diferentes pues, como se verá en este capítulo, durante los *954* días que median entre el derrocamiento de Perón, el 19 de setiembre de 1955, y el comienzo del gobierno de Arturo Frondizi, el 1 de mayo de 1958, hubo vencedores, hubo vencidos, y hasta hubo... fusilados.

"Quienes no vivieron la dictadura difícilmente comprenderán la emoción patriótica y el sentimiento de libertad que se experimentó [en setiembre de 1955]" (Alsogaray, 1993); "la RL no fue un acto de sorpresa, ni una mera asonada militar, ni el golpe de una minoría audaz" (Amadeo, 1956). No obstante lo cual, "La RL llegó sin planes específicos; lo que vendría después no ocupaba un primer plano dentro de las preocupaciones de ese momento" (Alsogaray, 1993); "al triunfar la RL nadie sabía con certeza la orientación y composición que caracterizarían al nuevo gobierno... Lo esencial era acabar con Perón" (Amadeo, 1956) (2); "la RL debió definir su propia orientación, ante la ausencia de entendimientos prerrevolucionarios, y desarrollar políticas en medio de las presiones competitivas de grupos rivales, cada uno de ellos tratando de llenar el vacío dejado por la partida de Perón" (Potash, 1981) (3). "No se entiende la RL si no se incorpora la ingenuidad y la inexpe-

---

(1) "'Necesitamos proceder con la máxima brutalidad, para poder restar la diferencia que tenemos, que es de 7 a 1', dijo Lonardi antes de comenzar la revolución de setiembre" (Ruiz Moreno, 1994). Muestra de profesionalismo, no incongruente con el "ni vencedores ni vencidos" que proclamó días después... luego de vencer.

(2) "Conocí personalmente a Lonardi el 23 de setiembre de 1955, en Aeroparque. Sólo nos conocíamos por fotografías", apuntó en sus memorias el almirante Isaac Francisco Rojas, líder de la marina durante la revolución y vicepresidente de la Nación de la RL (Rojas, 1993).

(3) "El radicalismo, presidido por Frondizi, tomó cierta distancia de su participación revolucionaria, declarándose en favor de una política de conciliación y del mantenimiento de la Central Obrera Unica,... el 11 de octubre de 1955 [es decir, 20 días después del triunfo de la RL]" (Etcheparborda, 1982).

riencia. Y el desconocimiento de la profunda mutación operada en la sociedad a partir de 1946" (Hardoy, 1993).

Como el resto de los capítulos de esta parte de la obra, el presente comienza describiendo el escenario internacional en el cual se desenvolvió la RL, analiza luego el contexto político, describe las autoridades económicas así como su visión de la "herencia" que dejó Perón, reseña las medidas adoptadas, conjetura sobre la estrategia implícita, presenta los resultados y extrae las pertinentes conclusiones.

1. Escenario internacional

En el plano *político*, el principal acontecimiento del período en consideración, es lo que se denomina la "crisis de [l Canal de] Suez", ocurrida entre 1956 y 1957.

"La crisis de Suez fue uno de esos hechos internacionales que, como el de Abisinia de 1935, ilustran más que determinan las tendencias históricas. La decadencia de Gran Bretaña como potencia mundial ya era inevitable, pero su ritmo de declinación estaba determinado por su propia voluntad nacional... Anthony Eden, que había esperado tanto tiempo a la sombra de Winston Churchill, no era el hombre capaz de convertir una derrota en triunfo... Nervioso, excitable, a ratos enfermo, y con una inclinación fatal a confundir la importancia relativa de los hechos... [el presidente de Egipto Gamal Abdel] Nasser necesitaba y deseaba dramas. La indiferencia era el modo más eficaz de reducirlo a sus verdaderas dimensiones. Fue la táctica de [l presidente de Estados Unidos] Dwight Eisenhower... La tarde en que Eden recibió la noticia de la nacionalización del canal, dispuesta por Nasser, convocó a Downing Street a los jefes de las Fuerzas Armadas, quienes le contestaron que necesitaban no menos de 6 semanas para preparar una invasión a Egipto. Este dato hubiera debido resolver la cuestión. Un país que no puede invadir a un pequeño Estado árabe en menos de 6 semanas no es una gran potencia, y más le vale concebir otros modos de defender sus intereses... Una alternativa perfectamente viable era permitir que los israelíes desalojasen a Nasser, dado que Israel y los estados árabes aún estaban técnicamente en guerra... En vez de esto se preparó un plan inmensamente complicado... Eden se derrumbó el 6 de noviembre de 1956, apenas una semana después de iniciada la aventura y 24 horas después de iniciados los primeros desembarcos anglofranceses. Su capitulación vino después de un mensaje particularmente áspero de Eisenhower. Después se refugió en la enfermedad y la resignación... Nasser terminó con más prestigio que antes, porque en toda la excitación del episodio apenas se advirtió que los israelíes habían inflingido una abrumadora derrota, en menos de una semana, a sus grandes fuerzas armadas prosoviéticas" (Johnson, 1988) (4).

---

(4) "La crisis de Suez aumentó fuertemente los fletes" (ALEMANN). El impacto de dicha crisis sobre el mercado del petróleo tendría fuertes efectos sobre la política petrolera de ARTURO FRONDIZI, como se verá en el próximo capítulo de la obra.

Por su parte, en el plano *económico*, "a partir de 1955 se produjo un auge en la economía internacional, luego de la reorganización de posguerra, iniciándose una 'década de oro' en los países industriales" (Cottely, 1986). "Hacia 1955 la mayoría de las dificultades anormales que aparecieron luego de la Segunda Guerra Mundial habían desaparecido, y con ellas los agudos problemas de balanza de pagos resultantes de las rígidas restricciones. En dicho año se produjeron avances significativos en materia de eliminación de tipos de cambio múltiples. Los países miembros del Fondo Monetario Internacional fueron invitados a pedirle recursos a la institución, en vez de aumentar las restricciones... Las restricciones comenzaron a ser relajadas de manera significativa, tanto dentro como fuera de Europa Occidental. En Europa especialmente, se pasó de acuerdos bilaterales a multilaterales (5)... Como consecuencia de lo cual las restricciones sobre comercio y pagos mundiales en el Mundo en su conjunto eran, a comienzos de la década de 1960, menos severas que en las décadas anteriores. La producción industrial mundial aumentó rápidamente, y el comercio mundial todavía más. Fuertes aumentos se produjeron en la productividad y mejoras en la estabilidad financiera interna de los países" (de Vries, 1986).

Pero no estaba claro entonces. "Las extraordinarias tasas de crecimiento de las 2 décadas anteriores a 1973 sorprendieron a todo el mundo. Sorprendió más aún la performance de los países en vías de desarrollo. En 1950 se pensaba que el sol era demasiado caliente para el trabajo sostenido, o que la gente derrochaba su dinero, que el gobierno era demasiado corrupto, la tasa de fertilidad demasiado alta, la religión demasiado poco terrenal, etc... Que el comercio internacional estaba creciendo rápidamente no fue universalmente reconocido hasta la segunda mitad de la década de 1960" (Lewis, 1980).

En el plano institucional, la normalización de la economía posterior a la Segunda Guerra Mundial posibilitó la creación de la *Comunidad Económica Europea* (CEE). El 25 de marzo de 1957 los estados miembros de la *Comunidad Económica del Carbón y del Acero* (CECA), es decir, Alemania, Bélgica, Francia, Holanda, Italia y Luxemburgo, firmaron el *Tratado de Roma*, que a partir del 1 de enero de 1958 puso en marcha la CEE, mecanismo de integración a través de la formación paulatina de un *Mercado Común Europeo* (MCE) (6). Inglaterra se incorporó al MCE recién a comienzos de 1972.

---

(5) Para lograr esto, el 19 de setiembre de 1950 se creó la *Unión Europea de Pagos*; la cual a fines de 1958 se convirtió en el *Acuerdo Monetario Europeo*.

(6) Balassa (1961) distingue 4 niveles en la intensidad del proceso de integración económica entre países: *área de libre comercio*, cuando los países miembros eliminan las restricciones comerciales que existen entre ellos, pero mantienen las restricciones anteriores al acuerdo, con respecto a terceros países; *unión aduanera*, cuando no sólo eliminan las restricciones comerciales que existen entre ellos, sino que también unifican las restricciones comerciales que mantienen hacia terceros países; *mercado común*, cuando además de todo lo anterior eliminan las restricciones a la movilidad de factores entre los países miembros; e *integración total*, cuando además de todo lo anterior unifican las políticas fiscales y monetarias de todos los países miembros.

Todo esto produjo en Argentina sentimientos encontrados. De esperanza, por una parte, vinculada con los beneficios de un proceso normalizador; de preocupación, por la otra, al verificarse que la liberalización económica no iba a operar de manera uniforme.

Cualquier proceso de integración regional crea y desvía comercio entre los países miembros, por lo que como explicó Viner (1950) no son claros los beneficios de la integración para los referidos países; pero dicha integración regional sólo genera efectos negativos, de desvío de comercio, en los terceros países, es decir, en aquellos que quedan afuera del "club". ¡Por algo, en general, los países prefieren participar de la integración, a quedar afuera! Desde este punto de vista la preocupación argentina por la creación del MCE era legítima.

Al mismo tiempo, "los enormes excedentes de granos acumulados por el gobierno de Estados Unidos (máximo absoluto, a fines de 1957) ejercen, por su sola presencia, un efecto deprimente en su precio internacional. A lo cual se agrega el régimen de comercialización de dichos excedentes en términos de la ley 480, que autoriza su venta en la moneda del adquirente, condición que las demás naciones exportadoras no pueden ofrecer. Tales colocaciones se han realizado inclusive en mercados tradicionales y naturales de Argentina. Es nuestro motivo de alarma la reciente extensión del régimen de ventas de dicha ley, anteriormente limitado a los productos adquiridos por el gobierno de Estados Unidos, o a los que asegura un precio de soporte, a cualesquiera otros sobrantes agropecuarios" (BCRA, Memoria 1957) (7).

En las autoridades económicas, todo esto creó expectativas pesimistas sobre la posibilidad de aumentar el valor de las exportaciones argentinas, más precisamente de superar la "barrera" de los *$us 1.000 M.* anuales de ventas al exterior; expectativas que influyeron en el diseño de las políticas económicas (8).

2. Contexto político

Cuando hay que gobernar "sin libreto", al tiempo que hay que decidir qué se hace con la influencia de Perón, con los peronistas... y con sus votos, no es necesario considerar el juego de las personalidades para advertir que la RL enfrentó un desafío mayor.

"Tres son las notas esenciales del período: la idea clara y vigorosa de Pedro Eugenio Aramburu, de devolver al país un gobierno civil que fuera estable; reincorporar a Argentina al mundo de posguerra, que en 1955 ya

(7) "La ley 480 fue dictada en 1954" (ALEMANN, 1996).

(8) Estas expectativas se basaron en algo más contundente que las meras hipótesis. "Durante el período se produjo un fuerte deterioro de los términos del intercambio. La relación de precios de exportación e importación de 1957 fue *13%* inferior a la de 1955, *36%* abajo de la de 1950 y *44%* inferior a la de 1948, ubicándose en el nivel mínimo desde 1913" (GERCHUNOFF, 1989a).

estaba definido; y el poder de Perón, trabando el proyecto de Aramburu de traspasarle la autoridad pública al partido radical. Al decidir Perón la elección en favor de Frondizi, dió el primer paso en su camino para el retorno de 1973" (Roca, 1996) (9).

O' Donnell (1972) concibe los acontecimientos ocurridos entre 1955 y 1966 como un juego [en el sentido técnico de la palabra], en el cual los jugadores (partidos políticos) tratan de obtener ciertos beneficios (cargos gubernamentales) en el marco de ciertas reglas, de cuyo cumplimiento se encarga el *referee* del juego (las Fuerzas Armadas). Las principales restricciones del juego son: no se le permite a los peronistas ganar elecciones importantes; si por cualquier razón los peronistas ganan alguna elección importante, no se les permite ocupar los cargos para los cuales fueron electos; sea cual fuere el partido que esté en el gobierno, debe tomar precauciones para asegurar que los peronistas no ganen las siguientes elecciones importantes, si así no lo hace se lo derroca; cualquier partido menor —salvo que sea explícitamente autorizado por el referee— que forme una coalición con los peronistas, se interpreta como 'fachada' del peronismo, en cuyo caso se le aplican todas las prohibiciones dictadas contra este último; y el conocimiento de las reglas es imperfecto en la primera vuelta (los jugadores no saben si el referee está realmente dispuesto a hacerlas cumplir).

Que dado lo difícil de su cometido, la RL no necesitara complicaciones en el plano del juego de las personalidades, no quiere decir que no las tuviera.

2.1. Lonardi y Aramburu

La RL fue presidida por Lonardi durante sus primeros *54* días de existencia, y por Aramburu durante sus últimos *900* días (el reemplazo, incruento, se produjo el 13 de noviembre de 1955) (10).

El decreto 42, del 25 de setiembre de 1955, le otorgó *facultad legislativa* al presidente de la Nación, la cual se cumpliría a través del dictado de "decretos-ley" (11); y el decreto 318, del 4 de octubre, separó de sus cargos a Rodolfo G. Valenzuela, Tomás D. Casares, Felipe Santiago Pérez, Atilio Pessagno y Luis R. Longhi, integrantes de la *Suprema Corte de Justicia*, así como a Carlos G. Delfino, procurador general.

"Intachable, de extraordinaria pureza" (Frondizi en Luna, 1963), "hombre de impulsos generosos, pero con experiencia política limitada, Lonardi co-

(9) Esto último; ¿estaba claro entonces, o es una reflexión *ex post facto*?

(10) Lonardi nació en Buenos Aires, el 17 de setiembre de 1896, de manera que contaba con exactamente *59* años cuando accedió al cargo; Aramburu nació en Río Cuarto, provincia de Córdoba, el 21 de mayo de 1903 (*52* años cuando llegó a la presidencia).

(11) No obstante lo cual, y porque desde la perspectiva utilizada en esta obra no es relevante, como en el resto de los capítulos en el texto, tanto a los decretos, como a los decretos-leyes, se los denomina decretos a secas.

menzó su administración nombrando en los cargos principales a amigos y participantes de la lucha antiperonista, sin evidente interés por sus opiniones políticas" (Potash, 1981); "las horas siguientes al juramento de Lonardi fueron de expectativa por la integración del gobierno. El escalonamiento de las designaciones permitió advertir desde el primer momento que el Gabinete no se compondría de figuras pertenecientes a los partidos políticos" (Amadeo, 1956).

El decreto 7, del 21 de setiembre de 1955, ordenó *liberar* a todos los presos políticos (12); el decreto 63, del 26 de setiembre, amnistió a todos los que hubieran sido condenados por delitos políticos y comunes conexos con ellos, desde el 4 de junio de 1946 en adelante, y también a quienes hasta el 16 de junio de 1955 hubieran sido procesados por las mismas causas (el decreto 3439, del 21 de noviembre, aclaró el decreto 63/55). Fuera del plano político, el decreto 5412, del 13 de diciembre, *indultó* a un conjunto de condenados, y el decreto 7064, del 27 de diciembre, redujo condenas, según las siguiente escala: 10%, las comprendidas entre 20 y 25 años; 12%, las comprendidas entre 15 y 20 años; y así sucesivamente, hasta 20% las comprendidas hasta 3 años.

"Sin ninguna sabiduría política, se promovieron a granel comisiones investigadoras y de recuperación patrimonial" (Pinedo, 1992). El decreto 295, del 4 de octubre de 1955, creó una *Comisión investigadora del enriquecimiento ilícito* de la actuación de los legisladores nacionales a partir de 1946; el decreto 479, del 7 de octubre, creó una *Comisión nacional de investigaciones*, encargada de analizar las irregularidades que se hubieran producido en la administración pública durante la gestión del gobierno depuesto; el decreto 5148, del 9 de diciembre, creó la *Junta nacional de recuperación patrimonial*, al tiempo que dispuso la interdicción general sobres los bienes de las personas físicas o de existencia ideal, y sociedades comerciales o civiles, incluidas en el decreto; los decretos 6911 y 6914, del 26 de diciembre, ampliaron el listado de personas y sociedades incluidas en el decreto 5148/55 (el decreto 3775, del 28 de marzo de 1958, dió por terminadas las tareas de la Junta creada por el decreto 5148/55); y el decreto 6134, del 5 de abril de 1956, creó la *Fiscalía nacional de recuperación patrimonial*, la cual tendría las mismas facultades que los decretos 479/55 y 2603/56 les confirieron a la Comisión Nacional de Investigaciones.

Probablemente la más conocida de todas fue la *Junta consultiva nacional*, creada por el decreto 2011, del 27 de octubre de 1955, para asesorar —ad honorem— a la RL. Integrada por Alicia Moreau de Justo, José Aguirre Cámara, Oscar Alende, Enrique Eduardo Ariotti, Rodolfo Corominas Segura, Juan José Díaz Arana, Juan Gauna, Américo Ghioldi, Oscar López Serrot, Rodolfo Pastor Martínez, Luciano Molinas, Adolfo Mujica, Ramón Muñiz, Julio Noble,

(12) *Siempre* ocurre, particularmente cuando cambia no sólo un gobierno sino un régimen. Pero si esto es así; ¿por qué tanto escándalo con la liberación de presos políticos, ocurrida el 25 de mayo de 1973?

Manuel V. Ordóñez, Reynaldo Pastor, Nicolás Repetto, Horacio Julio Storni, Horacio Ricardo Thedy y Miguel Angel Zavala Ortiz, "la Junta Consultiva fue un testimonio de la buena fe de los jefes militares que la crearon y de los civiles que en ella participaron, quienes le trasmitieron un carácter doctrinario, un poco teatral, propio de honrados padres de familia metidos a estadistas" (Hardoy, 1993).

"Con los nacionalistas y los liberales maniobrando hábilmente para obtener cargos de influencia (13), una ruptura violenta era sólo cuestión de tiempo (14). El estallido se produjo el 11 de noviembre de 1955... La crisis que provocó el alejamiento de Lonardi fue la imprevista consecuencia de los intentos nacionalistas para compensarse por la pérdida del ministerio de Ejército, adueñándose del ministerio del Interior. El candidato era Luis María de Pablo Pardo" (Potash, 1981) (15).

"El 13 de noviembre de 1955 Arturo H. Rial, subsecretario de Marina, proyecta un documento destinado a servir como acuerdo básico entre las 3 Fuerzas Armadas. Este arreglo fue firmado por 20 militares de grado superior, entre ellos los generales Aramburu y Julio Alberto Lagos, los almirantes Rojas y Teodoro Hartung y el vicecomodoro Ramón A. Abrahan. El texto se refería tanto a la organización del nuevo gobierno como a las medidas concretas que se adoptarían en el futuro... El acuerdo también creaba un *Consejo Militar Revolucionario*. El documento se hizo público pocas horas después, en forma de decreto [el 2908, del 13 de noviembre], el primero que firmó Aramburu. El Consejo serviría como control del Poder Ejecutivo, en ausencia de un Congreso elegido... El gobierno de Aramburu comenzó así con una autoridad compartida entre el presidente provisional por un lado, y las Fuerzas Armadas representadas por sus respectivos ministros y el vicepresidente, por el otro... La relación entre Aramburu y el Consejo Militar Revolucionario no fue fácil. Por esta razón, dió especial atención a la Junta Consultiva" (Fraga). "Aramburu vivía acosado por su *debilidad política*. Su poder fue creciendo, y realmente lo tuvo desde mediados de *1957. La debilidad política es la clave del período*" (Cueto Rúa).

"Aramburu —que no me quería— se ocupó más bien de la gestión política, porque sus miras estaban puestas en el próximo gobierno constitucional. De tal manera que yo comprendí enseguida que no podía tener ninguna

---

(13) "Eduardo Busso en Interior, y Mario Octavio Amadeo en Relaciones Exteriores, encarnaban las líneas diferentes que componían el gobierno" (Roca, 1996).

(14) "No habían pasado 15 días desde que el gobierno revolucionario estaba en funciones, cuando comenzaron a lanzarse violentos ataques contra determinados funcionarios. Se referían a sus antecedentes ideológicos, a lo que habían hecho o dicho 15 ó 20 años atrás" (Amadeo, 1956).

(15) La salud de Lonardi no era precisamente buena, y él lo sabía. Fue hospitalizado durante su presidencia. "Cuando regresó del sanatorio, Lonardi me dijo en su despacho: 'Mire, Rojas, si yo en algún momento debo dejar la presidencia, Ud. deberá ocupar mi lugar'" (Rojas, 1993). De cualquier manera, "tengo entre mis papeles una pequeña esquela manuscrita, dirigida por Lonardi a mi padre [Federico Pinedo], en la que afirma que no fueron razones de salud las que lo obligaron a retirarse del gobierno; y no tengo razón alguna para dudar de la veracidad de esa afirmación suya" (Pinedo, 1992). Falleció el 22 de marzo de 1956.

ingerencia en la política nacional... Francisco Guillermo Manrique tenía fuerte influencia personal sobre Aramburu" (Rojas, 1993).

...

El decreto 133, del 30 de setiembre de 1955, intervino la *Universidad de Buenos Aires*, designando interventor a José Luis Romero.

El decreto 6403, del 23 de diciembre de 1955, organizó el funcionamiento de las universidades nacionales. Su art. 28 dice textualmente: "la iniciativa privada puede crear *universidades libres*, que estarán capacitadas para expedir diplomas y títulos habilitantes, siempre que se sometan a las condiciones expuestas por una reglamentación que se dictará oportunamente". "El artículo no fue reglamentado" (Sarlo, 2001).

Además, el decreto 1291, del 5 de febrero de 1958, creó el *Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas* (CONICET), para promover, coordinar y orientar las investigaciones en el campo de las ciencias puras y aplicadas. "Su primer directorio, presidido por Bernardo A. Houssay, fue integrado por Fidel Alsina Fuentes, Eduardo Braun Menéndez, Humberto Ciancaglini, Eduardo De Robertis, Venancio Deulofeu, Rolando García, Félix González Bonorino, Luis Federico Leloir, Lorenzo Parodi, Ignacio Pirosky, Alberto Sagastume Berra y Alberto Zanetta" (Sarlo, 2001).

2.2. Qué hacer con Perón, con los peronistas... y con sus votos

"El gran problema del momento era cómo manejar la herencia de Perón" (Potash, 1981), lo cual implicó lidiar con el presidente derrocado, por una parte, y decidir qué hacer con sus seguidores por la otra.

Perón. "Fallaron los comandos civiles, quienes debieron haber entrado a la embajada de Paraguay y haber hecho la justicia que correspondía [sic]. Pero como ya estábamos en un interregno —Perón había renunciado, entregado el gobierno, la Junta no había sido reconocida por ningún país, y el gobierno revolucionario tampoco— nadie podía decir nada ni hacer nada legalmente... Si hubiera caído en manos revolucionarias, lo máximo que se hubiera hecho hubiera sido deportarlo" (Rojas, 1993).

"No me costó trabajo adoptar un criterio firme y definitivo en cuanto al asilo de Perón. No había yo enseñado a 7 promociones de estudiantes civiles y militares que el asilo diplomático es inviolable, para renegar de mi prédica en la primera oportunidad práctica que se me presentaba... Por lo demás, ningún miembro del gobierno expresó oposición... Acompañé a Perón personalmente, porque en el terreno internacional las máximas garantías son las que personalmente puede ofrecer un miembro del gobierno" (Amadeo, 1956) (16).

---

(16) "En un bamboleo PERÓN tuvo que tomarse de AMADEO. El gesto quedó incorporado a la vida política del canciller. Si debió permitirle apoyarse en él o no, fue durante años objeto de muchas discusiones" (ROCA, 1996).

"Si bien era nuestro propósito respetar el derecho de asilo, era también nuestro vivo deseo que Perón no permaneciera durante largo tiempo en territorio paraguayo. Para ello deseábamos, antes de concederle el salvoconducto, obtener alguna seguridad de que esa estancia sería breve y que el propio vecino invitaría a su huésped a abandonar el país" (Rojas, 1993). "No por haber volado rumbo al norte, Perón dejó de ser para nosotros un problema. Llegado a Paraguay, se convirtió en centro de atracción y comenzó a emitir declaraciones a diestra y siniestra, casi todas ellas lesivas para el nuevo gobierno argentino" (Amadeo, 1956). En noviembre de 1955 Perón se trasladó a *Panamá* y luego a *Caracas* (Venezuela). Cuando en enero de 1958 fue derrocado el presidente venezolano Marcos Pérez Jiménez, Perón se mudó a *Santo Domingo* (República Dominicana), y luego fijó su residencia en *Madrid* (17).

Los peronistas y sus votos. "Desde 1955 he venido sosteniendo que debe diferenciarse el 'régimen peronista' del 'peronista individualmente considerado'" (Alsogaray, 1993).

"El más grave de los problemas políticos era la conducta a seguir con el bando derrotado. Mientras Lonardi estaba por 'ni vencedores ni vencidos', los hombres de tendencia liberal juzgaban indispensable llevar a fondo la 'desperonización' del país" (Amadeo, 1956).

"Decir que el conflicto político en Argentina posterior a 1955 estuvo caracterizado por la resolución de la cuestión peronista, implica afirmar que la búsqueda de una fórmula que permitiese reincorporar al electorado peronista al sistema institucional, fue el tema recurrente en esos años... A lo largo del período, no sólo no hubo reglas constantes acerca de cómo arribar a una 'solución', sino que tampoco hubo una definición inmutable de los rasgos de la solución deseada... El planteo inicial, basado en el supuesto de que el apoyo de las clases populares al peronismo era atribuible a una política demagógica, basó la 'desperonización' en un proceso de 'educación democrática'. La 'solución', en ese momento, implicaba la desaparición del peronismo" (Smulovitz, 1991).

Al respecto el decreto 317, del 4 de octubre de 1955, derogó la ley 14.405, de 1955, que había eliminado la exención del pago de impuestos a las instituciones religiosas; el decreto 356, del 5 de octubre, derogó la ley 14.184, de 1952, que había aprobado el *Segundo Plan Quinquenal*; el decreto 554, del 8 de octubre, declaró *feriados* al 1 y 25 de mayo, 9 de julio, 12 de octubre y 25 de diciembre, y *no laborables* al 1 de enero, jueves y viernes santos, día de Corpus Christi, 15 de agosto y 8 de diciembre (el decreto 2446, del 9 de febrero de 1956, agregó el 20 de junio y el 17 de agosto a la lista de días feriados, y el 6 de

(17) El decreto 7624, del 6 de julio de 1957, declaró interrumpidas las relaciones oficiales con el gobierno de Venezuela; y el decreto 4335, del 9 de abril de 1958, adoptó igual decisión con respecto al gobierno de la República Dominicana.

enero, lunes y martes de Carnaval y 1 de noviembre, a la de días no laborables); el decreto 2539, del 4 de noviembre, liquidó el *Instituto Argentino de Promoción del Intercambio* (IAPI) (el decreto 5149, del 9 de diciembre, reglamentó el funcionamiento de la comisión liquidadora del IAPI; y el decreto 15.804, del 23 de diciembre de 1960, disolvió la referida comisión liquidadora); el decreto 3855, del 24 de noviembre, disolvió los *partidos Peronistas* masculino y femenino (el decreto 210, del 11 de enero de 1956, transfirió al Estado los bienes del ex partido Peronista, y el decreto 5147, del 21 de marzo, modificó el decreto 210/56); el decreto 4227, del 30 de noviembre, derogó el decreto 15.535/54, que había aprobado el *estatuto del personal docente*, siendo reemplazado por el decreto 16.767, del 11 de setiembre de 1956; el decreto 4551, del 5 de diciembre, derogó el decreto 536/45, que había sancionado delitos contra la seguridad del Estado; el decreto 4864, del 6 de diciembre de 1955, derogó las leyes de homenaje; el decreto 5604, del 17 de diciembre, derogó la ley 14.124, de 1952, que había aprobado la erección de un *monumento* a Eva Perón; el decreto 6712, del 23 de diciembre, disolvió la *Fundación Eva Perón*; el decreto 4070, del 1 de marzo de 1956, suspendió el *divorcio* permitido por la ley 14.394, de 1954; el decreto 4258, del 6 de marzo, *inhabilitó* para desempeñar cargos públicos, a quienes hubieran ejercido a partir del 4 de junio de 1946, cargos electivos, de ministros y subsecretarios, interventores federales, intendentes y comisionados y autoridades del partido Peronista; el decreto 7986, del 30 de abril, derogó el decreto 18.805/53, que había declarado *monumento* histórico la casa natal de Juan Domingo Perón; y el decreto 11.922, del 4 de julio, incorporó al patrimonio del Estado los bienes, derechos y acciones de la ex Fundación Eva Perón (18).

"Dos hechos complicaron el éxito de esta estrategia: el fracaso del intento de desarticulación de la identidad peronista, y la división de la *Unión Cívica Radical* (UCR)" (Smulovitz, 1991) (19). El 9 de noviembre de 1956, en Tucu-

---

(18) La "desperonización" incluyó iniciativas "fetichistas", como las incluídas en el decreto 4161, el 5 de marzo de 1956, que *prohibió la utilización*, con fines de afirmación ideológica peronista, efectuada públicamente, de las imágenes, símbolos, signos, expresiones significativas, doctrinas, artículos y obras artísticas, considerándose especialmente violatoria de esta disposición, la utilización de la fotografía, retrato o escultura de los funcionarios peronistas o sus parientes, el escudo y la bandera peronista, el nombre propio del presidente depuesto, el de sus parientes, las expresiones "peronismo", "peronista", "justicialismo", "justicialista", "tercera posición", la abreviatura "PP", etc. (de cualquier manera la identificación no resultó difícil, porque en la segunda mitad de la década de 1950 Argentina tenía un sólo "tirano prófugo"), y la demolición del *Palacio Unzué*, residencia que utilizaban JUAN DOMINGO y EVA PERÓN ("yo dí la orden de demolerla, y hoy me arrepiento de haberlo hecho". ROJAS, 1993), ubicada donde hoy funciona la *Biblioteca Nacional*. El decreto 22.490, del 18 de diciembre de 1956, amplió el decreto 4161/56.

Además de lo cual el decreto 18.787, del 10 de octubre de 1956, dispuso que toda organización que según los términos de este decreto fuera calificada como "comunista", "criptocomunista", "con infiltración comunista" o tan sólo "totalitaria", estaría obligada a agregar a su nombre la expresión "Organización comunista" o equivalente, en toda su documentación, correspondencia, publicación y propaganda (sic).

(19) Conservadores y socialistas podían servir como asesores, pero carecían de caudal electoral. Además, el sistema electoral vigente tampoco les resultaba favorable, porque "de-

mán, se reunió la Convención Nacional de la UCR (evento analizado en Pisarello, 1983a). Concurrieron los frondicistas y los balbinistas, absteniéndose los unionistas y los sabattinistas. Dicha Convención proclamó la fórmula *Frondizi-Alejandro Gómez* (20). "Lo que gravitó en esa convención y cumplió un papel decisivo, fue la personalidad de Frondizi: inteligencia, capacidad de trabajo, objetividad analítica. Estudiaba y sacaba conclusiones. No tenía dependencias de grupos económicos" (Zavala, 2000).

"La fórmula electoral provocó una reacción inmediata, aunque la opinión pública tuvo que esperar que finalizara una huelga nacional de diarios para enterarse de las vicisitudes y el resultado de la Convención. Para subrayar su disgusto, Balbín y Arturo Umberto Illia partieron intempestivamente de Tucumán" (Szusterman, 1998). Como consecuencia de la crisis resultante, "el 30 de enero de 1957 el Comité de la Provincia de Buenos Aires, presidido por Crisólogo Larralde, desconoció a la fórmula presidencial, institucionalizando la secesión" (Babini, 1984): Ricardo Balbín y los "históricos" fundaron la UCR *del Pueblo* (UCRP), Frondizi la UCR *Intransigente* (UCRI) (21).

...

"La 'cuestión peronista' dió lugar a una política de sobrepuja en la búsqueda de sus votos, de promesas y requerimientos irrealizables, porque las reglas lo prohibían, y de parálisis o empate gubernativo porque 'nadie podía ganar' y/o cumplir lo prometido" (Kvaternik, 1978). En esta sobrepuja competían los partidos tradicionales, con los "neoperonistas".

"Vulgarmente se identifica al neoperonismo como un peronismo sin Perón. El término, sin embargo, dista de ser inequívoco... Solamente pueden considerarse neoperonistas aquellas organizaciones cuyos dirigentes fundaron su legitimidad de origen en su pertenencia a la élite política del peronismo histórico (1946-1955) y que, en las nuevas circunstancias, se plantearon deliberadamente competir con el líder exiliado mediante el empleo de 2 recursos que a éste le eran vedados, a saber, su participación en la compe-

---

terminaba que el partido más votado ganaba las posiciones ejecutivas y 2/3 de los asientos parlamentarios. Durante el período 1955-1958 los partidos menores argumentaron en favor de la sanción de algún sistema de representación proporcional, pero los radicales —seguros de ganar las elecciones— se opusieron con éxito a esta pretensión" (O' Donnell, 1972).

(20) "Para vicepresidente, las preferencias de Frondizi se inclinaban por Luis Rafael Mac Kay" (Babini, 1984).

(21) Dado que desde el 31 de marzo de 1954 Frondizi presidía el partido, formalmente fue Balbín quien produjo la división de la UCR. "Frondizi no rompió el partido en Tucumán, actuó bajo la convicción de que tal ruptura ya era un hecho, porque bajo una misma denominación política se cobijaban, desde hacía mucho tiempo, 2 tendencias diametralmente opuestas, cuya convivencia era imposible" (de Gandia, 1983). "El frondicismo representa el más vigoroso esfuerzo de remozamiento hecho desde un partido político tradicional" (Amadeo, 1956), no obstante lo cual "la división de la UCR no fue consecuencia de enfrentamientos ideológicos sino personales" (Babini, 1984).

tencia electoral y en la distribución de los recursos institucionales del Estado" (Tcach, 1995).

"En noviembre de 1955 Juan Atilio Bramuglia —canciller de Perón, retirado de la vida política en 1949— echó las bases de la *Unión Popular* (UP). En diciembre de 1957, en Córdoba, la Convención Nacional de la UP eligió la fórmula Alejandro Leloir-Bramuglia, que al final no se usó... [A su vez] Vicente Leónidas Saadi, gobernador de Catamarca entre junio y noviembre de 1949, fundó el *Partido Populista* (PP)... En la primavera de 1957 la posición sostenida por el PP era la de presentar candidatos a todos los cargos, menos al de presidente. La decisión de Perón también lo descolocó... Las tendencias a la integración [de los neoperonistas] constituyeron un factor crucial que influyó decisivamente sobre el propio Perón a la hora de optar por su acuerdo con Frondizi... La importancia política del neoperonismo no puede ser reducida a su fracaso durante el período de la RL. Porque su significado más profundo es el de expresar una tendencia a la integración que recorrió toda la historia del peronismo contemporáneo. En una perspectiva histórica de largo plazo, la historia del peronismo es la historia de su neoperonización" (Tcach, 1995).

2.3. (Contra)rrevolución del 9 de junio de 1956

El endurecimiento de la RL luego del reemplazo de Lonardi por Aramburu en noviembre de 1955 no eliminó los actos de violencia protagonizados por grupos peronistas, tanto civiles como militares (¿la habrá generado, como sugeriría un partidario de "ni vencedores ni vencidos"? Difícil saberlo).

"En Córdoba, el verano de 1956 estuvo jalonado por la explosión de numerosas bombas, que daban cuenta de una acechante actividad de resistencia (10 artefactos explosivos fueron colocados entre enero y marzo, en consulados, estaciones de ferrocarril, colegios, iglesias y domicilios de políticos)" (Tcach, 1995).

El sábado 9 de junio de 1956 el general retirado Juan José Valle lideró un movimiento contrarrevolucionario, secundado por 4 jefes militares y un reducido grupo de civiles. "El movimiento tuvo manifestación en Capital Federal, Gran Buenos Aires, La Plata, La Pampa y Rosario... Iniciado a las 23 horas, a la mañana siguiente ya estaba sofocado" (Hardoy, 1993). "El movimiento, interesa destacarlo, no contó con la dirección ni el apoyo de Perón" (Roca, 1996).

El decreto 10.362, del 9 de junio de 1956, declaró la vigencia de la *ley marcial* en todo el país (el decreto 10.363, dictado en la misma fecha, reglamentó el decreto 10.362/56); el decreto 10.364, del 10 de junio de 1956, impuso la pena de muerte por fusilamiento a militares; y el decreto 10.593, del 13 de junio, derogó los decretos 10.362/56 y 10.363/56.

"La insurrección fue aplastada con una dureza que no tenía precedentes en los últimos años de la historia argentina. Por primera vez en el siglo XX un

gobierno ordenó ejecuciones al reprimir un conato de rebelión (22). *27* personas (*18* militares, *9* civiles) fueron fusiladas (23). Antes del 9 de junio la RL era un hecho cancelable. Después fue un hecho irreversible, especialmente a los ojos de los jefes y oficiales que ejecutaron o consintieron los fusilamientos. Si los fusilamientos del primer día pueden atribuirse al hecho de que el gobierno estaba resuelto a frenar la rebelión, no puede decirse lo mismo de las ejecuciones del 11 y 12 de junio, cuando ya era evidente que la rebelión estaba aplastada. No se sabe si la Junta Militar, en la reunión del 10 de junio, tomó en cuenta el hecho de que la mayoría de los ya ejecutados eran civiles, y que si suspendían las ejecuciones los jefes militares de la rebelión sufrirían castigos más leves que los civiles" (Potash, 1981).

Aún fuera del peronismo las ejecuciones generaron opiniones bien dispares. "El movimiento del 9 y 10 de junio de 1956 demostró el peligro que entrañaba mantener dentro de las filas del Ejército al personal de suboficiales adicto incondicionalmente al peronismo... Los acontecimientos del 9 al 12 de junio fueron muy necesarios... No me arrepiento de haber acompañado la firma de esas decisiones" (Rojas, 1993); "era un problema de todo o nada, de unos u otros" (Alsogaray, 1993); "los fusilamientos de los civiles no tienen justificación ni moral ni jurídica" (Hardoy, 1993); "un crimen desde cualquier punto de vista, y sobre todo un terrible error... Esos fusilamientos fueron las semillas que generaron la violencia de años más tarde" (Camilión, 1999); "más que un crimen, fue un error político que le costaría caro a su autor" (Sebreli, 2002) (24).

"Cualquiera haya sido el costo a largo plazo en términos políticos, el gobierno de Aramburu logró liberarse de la amenaza de posteriores revueltas peronistas" (Potash, 1981). En efecto, "en la resistencia peronista cabe dis-

---

(22) Como en el caso de la tasa de inflación, la *inhumanidad* con que se dirimieron las diferencias políticas también fue creciente. El episodio de junio de 1956, contundente a la luz de lo que había ocurrido hasta entonces, resulta ser casi insignificante a la luz del episodio de guerrilla y represión de fines de la década de 1960 y 1970. Tuvo que ocurrir esto último, como tuvo que ocurrir la hiperinflación del primer semestre de 1989, para que los argentinos sintiéramos la necesidad de cambiar de *régimen*, es decir, de dejar de insistir en corregir problemas siguiendo en la misma vía, pero aumentando la dosis.

(23) *10* oficiales (el general Juan José Valle, los coroneles Eduardo Alcibíades Cortínez y Ricardo Salomón Ibazeta, los teniente coroneles Oscar Lorenzo Cogorno y José Albino Yrigoyen, los capitanes Néstor Dardo Cano, Eloy Luis Caro y Jorge Miguel Costales, y los tenientes Jorge Leopoldo Noriega y Néstor Marcelo Videla) y *8* suboficiales (Alberto Juan Abadie, Isauro Costa, Ernesto Garecca, Miguel Angel Paolini, Luis Pugnetti, Hugo Eladio Quiroga, José Miguel Rodríguez y Luciano Isaías Rojas). Los civiles que perdieron la vida fueron Osvaldo Alberto Albedro, Mario Brion, Nicolás Carranza, Francisco Garibotti, Dante Hipólito Lugo, Carlos Alberto Lizaso, Vicente Rodríguez, Clemente Braulio Ross y Norberto Ross.

(24) La opinión que se tenga sobre este terrible episodio no puede ignorar el terror que debieron sentir quienes tuvieron que tomar la decisión. Cuando Lonardi decidió encabezar la revolución de setiembre de 1955, sabía que si fracasaba lo más probable es que lo fusilaran. Es decir, también setiembre de 1955 fue "a todo o nada". Si la contrarrevolución de junio de 1956 hubiera triunfado, y hubiese repuesto a Perón en la presidencia de la Nación; ¿también hubiera dicho "ni vencedores ni vencidos", o hubiéramos tenido *otros* fusilamientos? "En proclama leída por radio, Valle prometía fusilar a todos" (Krieger Vasena).

tinguir la etapa de los complots cívico-militares y sabotajes (setiembre de 1955 a junio de 1956), y la del apogeo del 'caño' (julio de 1956 al pacto con Frondizi)... Esto se debió a los intereses de los nuevos sindicatos y dirigentes sindicales. No en vano 1956 fue el año de nacimiento de SMATA-Córdoba" (Tcach, 1995). El gobierno de Aramburu logró liberarse de la amenaza de posteriores revueltas peronistas, pero no el propio Aramburu, quien el 29 de mayo de 1970 fue secuestrado por *Montoneros*, y algunos días después asesinado.

2.4. Reforma de la Constitución

La *proclama* de la RL del 27 de abril de 1956 declaró vigente la Constitución nacional de 1853, con las reformas de 1860, 1866 y 1898 y *exclusión* de la de 1949, declarando que el gobierno provisional ajustaría su acción a la Constitución, en tanto y en cuanto no se opusiera a los fines de la Revolución. "El 1 de mayo de 1956 Aramburu anunció el retorno a la Constitución nacional de 1853" (Etchepareborda, 1982).

No obstante lo cual y por recomendación de la Junta Consultiva, la RL juzgó conveniente volver a modificarla. "El 26 de octubre de 1956, en Tucumán, Aramburu convocó a elecciones para elegir la correspondiente Asamblea Constituyente. Lo cual produjo una nueva crisis militar, a partir de la cual Aramburu aumentó su poder. El 16 de diciembre el vicepresidente Rojas quiso renunciar" (Potash, 1981).

El decreto 22.337, del 17 de diciembre de 1956, creó una *comisión de asuntos constitucionales*, para ordenar y estudiar los antecedentes vinculados a la reforma de la Constitución de 1853 y colaborar en todo lo referente a la próxima convención reformadora; el decreto 3838, del 12 de abril de 1957, declaró la *necesidad de la reforma parcial de la Constitución*, para lo cual convocó a una convención, que se reuniría en la ciudad de Santa Fe; y el decreto 4300, del 25 de abril, convocó para el 28 de julio de 1957, una elección para convencionales constituyentes.

En la referida elección, la primera realizada luego del derrocamiento de Perón (25), "la UCRP obtuvo 2.106.524 votos (*24,2%* del total), la UCRI 1.847.603 (*21,2%*), y hubo 2.115.861 votos en blanco (*24,3%*) (26)... El gobierno consideró estos resultados como un triunfo... Para Frondizi y Rogelio Frigerio, por el contrario, los mismos probaban que la campaña para lograr el apoyo de los

---

(25) En el plano electoral, el decreto 6396, del 21 de diciembre de 1955, inhabilitó a militares para ejercer cargos electivos, el decreto 6400, del 22 de diciembre, inhabilitó a miembros del gobierno provisional para ejercer cargos electivos; el decreto 19.044, del 16 de octubre de 1956, modificó el *estatuto de los partidos políticos*; y el decreto 4034, del 22 de abril de 1957, sancionó el nuevo *régimen electoral* (el decreto 5762, del 31 de mayo, reglamentó el decreto 4034/57).

(26) "No obstante lo cual, y por aplicación del sistema de recuento electoral D' HONT, la UCRP obtuvo 75 bancas y la UCRI 77" (LÓPEZ ALONSO, 1982).

votantes peronistas no había sido suficiente, y que era necesario llegar a un entendimiento con Perón" (Potash, 1981; Smulovitz, 1991) (27).

Reunida en la ciudad de Santa Fe, "La Asamblea Constituyente inició sus deliberaciones con un escándalo y las terminó con otro... A los conservadores no les quedó más remedio que liquidarla" (Hardoy, 1993). "La Asamblea debía dedicarse únicamente a ciertos puntos que se le habían señalado, pero se declaró soberana y comenzó a modificar o a proyectar modificaciones, por lo que decidimos hacerla fracasar. El convencional Emilio Hardoy pensaba lo mismo" (Rojas, 1993). "La Asamblea fracasó cuando le retiraron el quórum después del 25 de octubre de 1957 [fue clausurada el 14 de noviembre]. Incapaz de librarse de las presiones surgidas en y entre los partidos políticos ante la próxima elección general, sólo pudo obtener un cambio constitucional y una declaración de los derechos laborales y sindicales [agregada al art. 14]. La experiencia demostró que era imposible llegar a un acuerdo sobre cambios políticos fundamentales, en una atmósfera caracterizada por la proscripción del que había sido el partido mayoritario del país y por una enconada rivalidad entre los otros partidos para atraer los votos de los peronistas" (Potash, 1981).

El art. *14 bis* de la Constitución Nacional dice textualmente lo siguiente: "El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor; jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo, vital y móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial... Queda garantizado a los gremios: concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje; el derecho de huelga. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo... El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna".

"La enunciación de derechos que formula el art. 14 bis inserta a la Ley Suprema en el constitucionalismo social, que se adiciona al liberalismo personalista de la Constitución histórica de 1853/1860... Sin embargo, sucesivas

(27) "Frondizi perdió la elección por escaso margen, porque durante la campaña electoral, con su prédica extremista, espantó al país" (Hardoy, 1993).

emergencias económicas, el desplazamiento del país de los mercados internacionales y el decrecimiento del empleo, convirtieron a dicho artículo en una formulación normativa cada vez más ajena a la realidad, sobre todo en materia de seguridad social" (Gelli, 2001).

2.5. Elección del 23 de febrero de 1958

La RL nunca se pensó eterna. El 6 ó 7 de julio de 1956, en la cena de camadería de las Fuerzas Armadas, Aramburu convocó a elecciones para el último trimestre de 1957, previa modificación del estatuto de los partidos políticos (la cual fue sancionada vía el referido decreto 19.044/56). El decreto 15.100, del 15 de noviembre de 1957, convocó para el 23 de febrero de 1958, a elecciones generales, con el fin de constituir los gobiernos de la Nación y de las provincias. La pulseada electoral se planteó entre Balbín (UCRP) y Frondizi (UCRI), "quienes habían integrado la fórmula radical de 1951" (Potash, 1981) (28).

"En enero de 1958 se convocó a los interventores federales, se les preguntó opinión, y todos —excepto el de Neuquén— afirmaron que la UCRP ganaba en todas las provincias. [Gran noticia para las autoridades, ya que] "nuestras preferencias se inclinaban hacia Balbín más que a Frondizi" (Rojas, 1993). En efecto, "para entender la RL desde el punto de vista político, hay que partir de esta premisa: para sucederla, tendió a favorecer la formación de un gobierno de la UCRP, partido al que consideró identificado con ella" (Hardoy, 1993).

Las urnas dispusieron otra cosa. "La UCRI obtuvo 4.076.875 votos (*44,9%* del total) y la UCRP 2.618.058 (*28,9%*)" (Roca, 1996). "Frondizi logró *133* de las *187* bancas de la Cámara de Diputados, asumió el control de todas las provincias, y ganó todas las bancas en el Senado Nacional" (Potash, 1981) (29).

Lo cual se explica porque, a través de representantes (Frigerio y John William Cooke, respectivamente), Frondizi y Perón firmaron un *Pacto* (30). "¿Qué pasó entre el 4 de febrero de 1958, cuando Perón ordenó a sus simpa-

---

(28) "BALBÍN era el constructor, FRONDIZI el arquitecto. Más preocupado el primero por la perennidad y seguridad de la obra en marcha, más atento el segundo a la armonía del diseño de la futura construcción" (BABINI, 1984).

(29) "En 1958 había sólo 2 partidos políticos nuevos, con respecto a los existentes en 1940: la *Democracia Cristiana* y el *Partido Cívico Independiente*. Se presentaron *39* partidos, la mayoría de ellos locales" (GONZÁLES ESTÉVEZ, 1982).

(30) FRONDIZI no era el único que quería pactar con PERÓN. En efecto, "las tratativas llevadas a cabo por la UCR del Pueblo y el gobierno de ARAMBURU con la cúpula peronista y con los delegados de PERÓN en el exilio, tuvieron como objetivo lograr el apoyo del voto en blanco... Tomaron contacto con JORGE ANTONIO, quien aseguró que podía determinar la decisión de PERÓN a favor del voto en blanco, que necesitaba la candidatura continuista [la de BALBÍN]" (PISARELLO, 1983a). "Caracas era por entonces el punto de convergencia de emisarios más o menos ocultos, de todos los sectores que gravitaban políticamente en Argentina... Si PERÓN escribiera sus memorias, podría saberse cuantos allegados a la candidatura oficialista de la RL buscaron, directa o indirectamente, su decisión. Nadie dudaba, sobre todo después de las elecciones de julio de 1957, que la palabra de PERÓN era decisiva" (PERINA, 1960).

tizantes votar contra el continuismo, y el 10 de febrero, cuando les dijo que votaran por Frondizi? La respuesta debe encontrarse en la historia de un entendimiento secreto que suele llamarse el pacto Perón-Frondizi (31)... Las negociaciones se desarrollaron en Caracas" (Potash, 1981) (32), pero debido al derrocamiento del presidente venezolano Pérez Jiménez, culminaron en la República Dominicana. "El radicalismo, que el 5 de abril de 1931 dió una lección práctica acerca de cómo se gana un comicio a un gobierno de facto, en 1958 fue incapaz de evitar la misma lección que el peronismo dió al gobierno de facto de Aramburu" (Hardoy, 1993) (33).

"Un pecado venial" (Jaroslavsky, 1996), "el Pacto no perseguía el mantenimiento de un régimen minoritario sino permitir, por vía indirecta, la expresión de la voluntad mayoritaria. Era un acuerdo legítimo, justificado y hasta honorable si Frondizi hubiera cumplido su parte" (Babini, 1984). "Con Perón hemos conversado, escrito y firmado, infinitos documentos que hacen al análisis de los problemas económicos, políticos y sociales argentinos... Mis viajes tuvieron la finalidad de acordar entre la posición del patriota general Perón y del patriota doctor Frondizi, las distintas opiniones y las distintas fuerzas, a fin de presentarlas alineadas... Ese acuerdo, que se quiere hacer pasar como un pacto espúreo, es la cosa más noble que conozco de la historia argentina" (Frigerio, 1964).

---

(31) "El 3 de febrero de 1958 sesionaba en Córdoba el *Congreso Nacional Obrero de la UCRI*, inmerso en una patética soledad. Al día siguiente la soledad se disipó. En conferencia de prensa ofrecida en Santo Domingo [entonces Ciudad Trujillo], República Dominicana, Perón llamó a votar por Frondizi. 'La orden es: Frondizi el 23'" (Tcach, 1995).

(32) "Perón dió a conocer el texto el 11 de junio de 1959, después de volverse contra el gobierno de Frondizi. El documento estipulaba un máximo de 90 días, después que Frondizi asumiera la presidencia, para la adopción de 7 medidas concretas. El período expiró el 1 de agosto de 1958" (Potash, 1981). El texto del pacto puede consultarse en Babini (1984).

"'No he suscripto pacto alguno. La firma que se me atribuye ha sido falsificada', dijo Frondizi en una carta que con fecha 14 de junio de 1959 le envió a su ministro del Interior Alfredo Roque Vitolo" (Pisarello, 1983a). "'En mis discursos como candidato tomé una serie de compromisos, que el pueblo aceptó como tales, dándole el voto a los candidatos de la UCRI... Los intransigentes nos quedamos con el pueblo, a quien le tendimos la mano públicamente', dijo Frondizi,... pero resulta pueril explicar el vuelco masivo de las huestes de Perón, por coincidencias programáticas con su programa... Estoy seguro de que no lo firmó y que, en un repliegue de su compleja personalidad, no lo consintió. Pero no lo rechazó. Esa 'última fibra moral', que tanto lo enorgullecía en pleno desenfreno peronista, se había aflojado... La negación de Frondizi nadie la creyó" (Babini, 1984).

(33) "Sin Pacto, en febrero de 1958 Frondizi hubiera ganado igual, porque como Raúl Ricardo Alfonsín en 1983, entonces era *el* candidato" (Gambini); "es probable que por sí sola la UCRI hubiera triunfado. Frondizi buscó un reaseguro" (Alsogaray, 1993); "los resultados de la elección del 23 de febrero de 1958 demostrarían que el pacto con Perón había sido una precaución exagerada y acaso innecesaria" (Sánchez Sorondo, 2001); "Frondizi se acercó al acuerdo con el peronismo por la necesidad de lograr una victoria electoral contundente" (Camilión, 1999). Por otro lado, "creo que Frondizi no hubiera ganado sin el Pacto. La diferencia a su favor fue de *16* puntos; si se hubiera repetido el voto en blanco de la Constituyente, que fue de *24* puntos, no hubiera ganado" (Fraga). Imposible de verificar, la hipótesis subraya la fuerza que emanaba de la personalidad de Frondizi, y plantea a su vez otra inquietud: ¿qué hubiera pasado en Argentina, y particularmente en la economía de nuestro país, si el 23 de febrero de 1958 hubiera triunfado Balbín?

"La literatura relativa al Pacto coincide en señalar que el motivo de la negociación emprendida por Frigerio fue exclusivamente pragmático: ganar las elecciones con el voto peronista. Las diferencias entre los distintos autores surgen a la hora de interpretar las motivaciones de Perón" (Tcach, 1995). "No nos gustaba la tesis de algunos elementos más radicalizados que sostenían la necesidad del voto en blanco, lo cual hubiera facilitado el triunfo de Balbín, que en aquel entonces representaba el gorilismo. Las elecciones de 1958 se convocaron en la inteligencia de que el ganador iba a ser el radicalismo del pueblo con la candidatura de Balbín, si no, no se habrían dado elecciones" (Cafiero, 1983). Otra explicación plausible, complementaria de la anterior, sugiere que para asegurarse el apoyo de los votos peronistas, Frondizi tuvo que acordar con Perón y, al hacerlo, volvió a reconocer y a legitimar el peronismo como un actor político independiente de la escena nacional (Smulovitz, 1991). ¡Y al propio Perón!, agregaría yo. "La gente compró el 'desarrollismo', pero no la integración del peronismo. Perón tampoco la quería" (Perina).

. . .

Electo Frondizi, "Aramburu pensaba que interrumpir un proceso electoral como el desarrollado sería fatal" (Roca, 1996). "Lo más admirable fue la resolución de Aramburu para asegurar la transferencia pacífica del gobierno a un hombre que ni quería ni confiaba" (Szusterman, 1989). "En la noche del 24 de febrero de 1958 [es decir, —al día siguiente de las elecciones!], Frondizi y Gómez concurrieron al Salón Blanco de la Casa de Gobierno, donde el gobierno *de facto* los recibió oficialmente en una ceremonia destinada a homologar la firme decisión de entregar el gobierno" (Perina, 1960).

"La Junta Militar había dispuesto que [el 1 de mayo de 1958] los jefes más antiguos de las 3 armas pasaran por el domicilio de Frondizi, sito en Rivadavia 4.651, para acompañarlo al acto de trasmisión del mando. Alfredo Roque Vítolo, su ministro de Interior, repetía en rueda de amigos que hasta último momento no sabían realmente si esos militares acompañarían a Frondizi a la Casa de Gobierno, a hacerse cargo de sus funciones como primer magistrado, o lo llevarían a prisión" (Menotti, 1998). Aramburu "cumplió su designio: entregarle el bastón de mando al nuevo presidente. Uno de sus ministros presenció este diálogo en el despacho presidencial: Manrique: 'Presidente, el doctor Frondizi dice que no se quiere poner el frac el 1 de mayo'. Aramburu: 'dígale al flaco Frondizi que con frac o sin él, le voy a poner la banda presidencial'. Fue el día más feliz de su vida, declaró después" (Roca, 1996).

3. Autoridades económicas, formales e informales

Como ministro de *Hacienda*, Eugenio José Folcini condujo el equipo económico durante los *54* días de la gestión Lonardi, en tanto que durante el gobierno de Aramburu la cartera económica estuvo en manos de Eugenio Alberto Blanco durante los *439* días que separan el 13 de noviembre de 1955 y el 25 de enero de 1957; de Roberto A. Verrier durante los *58* días que separan

el 26 de enero y el 25 de marzo de 1957; y de Adalbert Krieger Vasena durante los *400* días el 26 de marzo de 1957 y el 30 de abril de 1958 (34).

A su vez Folcini ejerció la presidencia del *Banco Central* durante los *9* días que separan el 24 de setiembre y el 2 de octubre de 1955; Julio Emilio Alizón García durante los *242* días el 10 de octubre de 1955 y el 7 de junio de 1956; Blanco durante los *66* días que separan el 8 de junio y el 12 de agosto de 1956; y Eduardo Laurencena durante los *643* días que separan el 13 de agosto de 1956 y el 14 de mayo de 1958 (35).

El decreto 305, del 11 de enero de 1956, creó la *Comisión asesora honoraria de economía y finanzas*, para opinar acerca de los asuntos que le sometiera el sector económico del gabinete nacional. Presidida por Eustaquio A. Méndez Delfino, estaba integrada por Julio Duró Ameghino, Benjamín Cornejo, Eduardo de Elizalde, Eduardo L. de Lorenzi, Mauricio Díaz, Alfredo Fidanza, Emilio Firpo, Roberto M. Fraser, Mauricio Greffier, Juan José Guaresti h., Eduardo F. Huergo, Hugo Imsem h., Adalbert Krieger Vasena, Juan F. Legeren, Ramón Lequerica, Sebastián Marotta, Horacio Martínez, Isidoro Martínez, Juan Carlos Mason, Carlos Mignaquy, Carlos Noel, Douglas Norman, Juan Bautista Peña, Luis Pepelín, Francisco Pérez Leirós, Leonardo F. Prati, Arturo L. Ravina, Juan Francisco Ramos Mejía, Ignacio San Julián, Carlos Sauberán, Morris Scheffer, Alejandro Silvetti y Juan Antonio Solari.

¿Por qué renunció Blanco, "quien pensaba que todo cambio debía hacerlo el próximo gobierno"? (Roca, 1996) (36). Hay opiniones divergentes, probablemente complementarias. "Blanco renunció debido a una discrepancia con respecto al manejo de una concesión de servicios eléctricos a una entidad extranjera" (Mallon y Sourrouille, 1973) (37); "excelente minis-

---

(34) Los 4 son porteños, contadores públicos nacionales y doctores en ciencias económicas. Folcini nació el 15 de setiembre de 1898, de manera que tenía *57* años cuando accedió al cargo; Blanco nació en junio de 1893 (*62* años al llegar al ministerio); Verrier nació en 1906 (*50* años); y Krieger Vasena nació el 11 de febrero de 1920 (*36* años).

(35) Alizón García, doctor en ciencias económicas, nació en Rosario, Provincia de Santa Fe, el 10 de setiembre de 1907, de manera que tenía *47* años al acceder al cargo; Laurencena, abogado, nació el 9 de octubre de 1885 (*70* años al acceder al cargo).

(36) Es decir, según los deseos de los líderes de la RL, el de la UCRP, ¡el partido en el cual militaba Blanco!

"Los representantes militares de Perón que en setiembre de 1955 negociaron a bordo del crucero *ARA 17 de octubre*, entre otras cosas solicitaron que 'la actividad gubernamental sea primordialmente administrativa, dejando para el futuro gobierno constitucional los problemas fundamentales', y que 'se mantendrán incólumes todas las conquistas obreras y sociales, dentro de una disciplina de trabajo que incremente la producción'" (Rojas, 1993).

(37) El decreto 4498, del 30 de abril de 1957, creó una comisión nacional para que dictaminara acerca de la legitimidad de las concesiones y sus prórrogas, de la *Compañía Argentina de Electricidad S. A.* y la *Compañía Italo Argentina de Electricidad S. A.* En base al informe de la referida comisión, el decreto 8377, del 23 de julio, declaró *nulas* las ordenanzas municipales 8028 y 8029, de 1936, y *vigentes* las del 9 de diciembre de 1907 y 4 de octubre de 1912. El decreto 12.630, del 11 de octubre, desestimó la solicitud de revocación del decreto 8377/57.

tro, ciudadano desinteresado y hombre honesto, su 'pecado' fue el de haber sido propuesto a Aramburu por la Marina, y por ello tuvo que renunciar" (Rojas, 1993).

Por su parte; ¿por qué se alejó del cargo Verrier, subsecretario de Finanzas entre junio de 1956 y enero de 1957, y "héroe" de la negociación de la deuda pública con algunos Estados europeos, como se verá más adelante, en este mismo capítulo? Porque "fue invitado a presentar un plan y asumir su ejecución. Personalidad de firmes convicciones, Verrier lo presentó y a los pocos días renunció, convencido de que no tendría apoyo político para realizarlo" (Alsogaray, 1993). "Carlos Alconada Aramburú, ministro del Interior, lo destrozó" (Roca, 1996).

Julio César Cueto Rúa y César Augusto Bunge también ocuparon carteras ministeriales en la RL, y su testimonio es relevante para entender el "clima" dentro del cual se diseñaba e implementaba la política económica. "A mí me nombraron ministro [de Industria y Comercio] porque había renunciado un conservador y necesitaban otro conservador. Y yo, además, estaba lejos (vivía en Estados Unidos)" (Cueto Rúa). "Mi ingenuidad llegaba al extremo de creer que quienes derribaran a Perón se pondrían de acuerdo a la brevedad sobre un proyecto de reconstrucción nacional, como había sucedido en otras partes del Mundo de posguerra. No me imaginé cuán pronto me desengañaría, como tampoco el papel activo que habría de tocarme en el posperonismo... El 23 de setiembre de 1955 recibí un llamado de la Casa Rosada, que al principio creí era una broma. Alguien me comunicó que Lonardi me recibiría a las 6 de la tarde. Me ofreció la cartera de Comercio. Fuí el primer ministro civil de la RL que juró... Me sentía totalmente impotente ante las perspectivas del alto cargo que había asumido... En todas las esferas del gobierno, principalmente en la Casa Rosada, creían que se nos venía encima la contrarrevolución peronista. Miedo, miedo y más miedo... Dada la diversidad reinante, le sugerí a Lonardi el nombramiento de una persona a la que todos respetaban: Raúl Prebisch (sic)" (Bunge, 2000).

...

Durante la RL, junto a las autoridades formales, hubo una importante autoridad informal: la de *Prebisch*, gerente general del BCRA desde su creación en 1935 hasta 1943, y secretario general de la *Comisión Económica para América Latina* (CEPAL) desde 1949.

Convocado para efectuar un diagnóstico de la situación económica, con sus correspondientes propuestas, cuyo contenido será analizado en la próxima sección de este capítulo, Prebisch trabajó aceleradamente: presentó las "primeras impresiones verbales" de su *Informe preliminar* el 7 de octubre de 1955, es decir, un par de semanas después de haber triunfado la RL; la versión escrita de dicho informe el 24 del mismo mes, y la versión final, titulada *Moneda sana o inflación incontrolable* y *Plan de restablecimiento eco-*

nómico, el 9 de enero de 1956 (Prebisch 1955, 1955a, 1956 y 1956a). Informalmente, a todo este material se lo denomina el *Informe Prebisch* (38).

"El Informe Prebisch generó un agudo debate interno, que resultó crucial, el cual tuvo lugar entre enero y junio de 1956. En el interín no se tomaban decisiones, y la economía marchaba a la deriva. El problema radicaba en establecer cual sería la política económica que habría de sustituir a la peronista. Cuatro ministros, Blanco (Hacienda), Alberto Mercier (Agricultura), Juan Llamazares (Comercio) y Raúl Carlos Migone (Trabajo), opinaban que habiendo contado el sistema peronista con la adhesión de vastos sectores de la población, debía contener aspectos positivos que podían ser aprovechados. Alizón García (presidente del BCRA) y yo (Industria) opinábamos exactamente lo contrario... En el fondo, sin decirlo explícitamente, se trataba de decidir si debíamos inclinarnos por una solución de tipo socialista o por una liberal... En regímenes como la RL la penetración e influencia de una persona o un pequeño grupo, pueden ser de gran importancia. A veces la causa de grandes acontecimientos debe buscarse en la opinión de un dirigente ubicado en una posición clave. Américo Ghioldi tenía gran predicamento delante de la Junta Militar. Lamentablemente, era partidario de una utopía: el socialismo democrático" (Alsogaray, 1993) (39). "Las reuniones del Consejo Económico y Social parecían transcurrir en el *Madison Square Garden*" (Krieger Vasena).

---

(38) El texto, redactado de manera clara y atractiva, está acompañado por una media docena de cuadros estadísticos simples pero ningún gráfico.

"La información económica existente era por entonces escasa y el ocultamiento de los hechos económicos, que se había practicado durante casi 10 años, hacía difícil la tarea" (Alsogaray, 1993). El decreto 14.700, del 18 de julio de 1950, había facultado al ministerio de Asuntos Técnicos para que autorizara, en forma expresa, la publicación de las series estadísticas que elaboraba la Dirección Nacional de Servicios Técnicos del Estado, agregando que la publicación de cifras estadísticas no podría ser realizada por ningún organismo nacional, sin previa autorización del referido ministerio.

¿Será cierto que "el Informe Prebisch fue diseñado de la noche a la mañana, y ciertamente no por él"...; y que "lamentablemente, Prebisch lo firmó sin haberlo leído cuidadosamente"? (Gómez Morales, 1990).

(39) El propio Prebisch fue alcanzado por el debate. "El 28 de noviembre de 1955, en la Facultad de Medicina de la Universidad de Buenos Aires, participó en un debate público donde enfrentó con firmeza la dura crítica de los sectores de izquierda... Otros lo consideraban impopular" (López Alonso, 1982); "a quien está acostumbrado a que la señora le maneje el sueldo, lo asustan los técnicos con las cifras y los anuncios siempre 'funerarios' de ese señor serio, que simula preocupación para que crean que sabe mucho, aunque en realidad de verdad no sabe nada. Miguel Miranda decía de los funcionarios: si éste supiera algo de economía sería millonario y no cagatinta" (Perón, 1957). Por lo cual no sorprende que "en febrero de 1972 Prebisch rehusó hacerse cargo de la conducción económica nacional, 'porque no quisiera cometer el mismo error que en mi entusiasmo por servir al país cometí en 1955', según declaró en una carta publicada en *El Economista* el 24 de marzo de 1972" (Cafiero, 1995).

"En un congreso realizado en Oxford, en 1981 [cuya versión escrita fue publicada por Di Tella y Platt, 1985], Prebisch reconoció públicamente que el informe reflejaba su predisposición personal y tendía a exagerar la gravedad de la situación. En privado lo había manifestado mucho antes" (Szusterman, 1998).

El decreto 7756, del 26 de abril de 1956, aprobó las recomendaciones contenidas en el *Informe Prebisch*, "las cuales servirán como orientación general del gobierno en materia económica", reproduciendo su texto.

Esta colaboración continuó, en el plano de mejorar el diagnóstico. El decreto 6778, del 13 de abril de 1956, dispuso aceptar el ofrecimiento de las *Naciones Unidas*, de enviar al país un grupo de *expertos* en el estudio de los problemas del desarrollo económico, en la forma propuesta por tal organización. El resultado de los estudios fue publicado por la Comisión Económica para América Latina (1958).

4. La herencia económica, según las nuevas autoridades

"En materia económica mi deseo sería poner término a la inflación, por una disminución de la burocracia, a lo que sea realmente necesario... Impondré mesura en los gastos públicos, para reducirlos a lo que sea indispensable... En materia petrolera, entiendo que por voluntad expresa de alguno de los participantes no hay allí un proceso concluido. Aprovecharé esa circunstancia para concluir una tramitación que según tantas opiniones respetables, incluso del extranjero, no nos beneficiaría. Haré lo necesario para conseguir los elementos técnicos que hagan falta para perforar por nuestra cuenta", expresó Lonardi el 23 de setiembre de 1955. Es claro que el flamante presidente necesitaba asesoramiento económico.

"Argentina atraviesa por la crisis más aguda de su desarrollo económico; más que aquella que el presidente Nicolás Avellaneda hubo de conjurar 'ahorrando sobre el hambre y la sed' y más que la de 1890 y que la de hace un cuarto de siglo, en plena depresión mundial. El país se encontraba en aquellos tiempos con sus fuerzas productivas intactas. No es éste el caso de hoy; están seriamente comprometidos los factores dinámicos de su economía y será necesario un esfuerzo intenso y persistente para restablecer su vigoroso ritmo de desarrollo". De esta manera contundente, y a primera vista algo exagerada, comenzó Prebisch su diagnóstico (40).

"¿Por qué se ha llegado a esta situación? Por 3 razones: se comprometió innecesariamente la eficiencia de la producción agropecuaria; no se siguió una política acertada y previsora de sustitución de importaciones; y no se ha dado a la explotación de petróleo nacional el fuerte estímulo que necesitaba ineludiblemente... La intervención excesiva y desordenada del Estado ha perturbado seriamente el sistema económico en detrimento de su eficiencia, y juntamente con la inflación, ha generado fuentes de beneficios extraordinarios... El Estado ha pervertido burocráticamente la actividad económica privada, y alentado ciertas proclividades que perturban sobremanera el sano desenvolvimiento de la economía y la administración. No es el Estado incorpóreo, infalible y omnisciente el que actúa en la realidad económica, sino

(40) En este análisis se citan, como si fueran uno solo, los referidos 4 documentos que constituyen el *Informe Prebisch*.

funcionarios concretos que al intervenir en el juego de las actividades privadas, adquieren un considerable poder discrecional que trasciende de la órbita puramente económica... Han quedado pocos técnicos de reconocida capacidad... La cantidad de horas de trabajo necesarias por metro cuadrado de construcción parece ser casi el doble de antes... Hay 25 años de atraso en la renovación del material ferroviario (41)... El desarrollo de la red de caminos se ha estancado, en obras sanitarias las necesidades insatisfechas son considerables, también se impone el mejoramiento de los puertos que están en muy precaria situación".

En una palabra, según Prebisch a mediados de la década de 1950 Argentina no podía crecer por agotamiento de stocks (de infraestructura, de maquinaria y equipos, de reservas internacionales, de expectativas que subestiman la tasa de inflación, etc.) y estrangulamiento externo. La recuperación económica debería encararse con menor grado de intervención estatal.

En el sentido prospectivo el *Informe Prebisch* es bien optimista ("el país podría aumentar su producción en un mínimo de *30%* en los próximos 3 ó 4 años"), en el plano instrumental bien claro ("el bienestar económico no se consigue por decreto") y cauto frente a las consideraciones extraeconómicas ("el valor de este informe, si es que lo tiene, está en presentar con objetividad el lado puramente económico del problema, sin que ello signifique que éste ha de prevalecer necesariamente sobre otros en las decisiones de los hombres de gobierno").

"Las medidas inmediatas son apremiantes. En primer lugar, hay que dar fuerte incentivo a la producción agropecuaria (42)... Al incentivo de mejores precios [vía modificación de los tipos de cambio], hay que agregar la construción de silos, y la formación de un Instituto que difunda rápidamente las buenas prácticas ya probadas en el país y las vigentes en países extranjeros de similares condiciones" (43).

El decreto 21.680, del 4 de diciembre de 1956, creó el *Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria* —INTA— (el decreto 4644, del 6 de mayo de 1957, reglamentó el decreto 21.680/56). "Antes de la creación del INTA, la investigación pública y los servicios de extensión eran muy inadecuados. Cinco esta-

---

(41) "En 1955 había 4.100 locomotoras, *38%* de las cuales tenían por lo menos 48 años, y *37%* entre 24 y 47 años... El déficit eléctrico en Buenos Aires estaba calculado en *35%*. El consumo de electricidad estaba fuertemente racionado" (García, 1973). "No se discute que el país está descapitalizado. Físicamente vivimos en ruinas. La pérdida de capital, registrada o no en las estadísticas, se hace sentir en las explotaciones privadas y públicas" (Pinedo, 1968).

(42) Nótese que, frente a una situación concreta, el racionalizador de la teoría del deterioro secular de los términos del intercambio y la industrialización sustitutiva de importaciones (Prebisch, 1950), centra la propuesta económica en el aumento de la producción agropecuaria exportable. Prebisch (1988) relata las 5 etapas de su pensamiento.

(43) "Sólo una pequeña porción de los espectaculares avances de la tecnología rural, ocurridos en los países del Atlántico Norte a partir de la década de 1930, habían sido incorporados en el Río de la Plata" (Díaz Alejandro, 1970).

ciones experimentales fueron creadas en 1912, de las cuales la ubicada en Pergamino se convirtió en la líder para los productos de la pampa... [En el sector agropecuario] "la mecanización implicó algo más que la sustitución de mano de obra; áreas dedicadas antes a alimentar los caballos, fueron liberadas para otros usos, y los tractores aumentaron la flexibilidad de los procesos de siembra y cosecha" (Díaz Alejandro, 1970) (44).

Al mismo tiempo, "podría comenzar a desarticularse progresivamente el aparato de medidas intervencionistas... Hay que eliminar de manera progresiva el control de precios... Hay que otorgarle autonomía técnica y administrativa al BCRA, retornando a los bancos los depósitos transferidos al BCRA... Hay que revisar la ley de alquileres para eliminar las restricciones que desalientan la construcción de viviendas, al trabar la libertad de locación".

"Es un hecho notorio que la administración directa del Estado ha sido ruinosa para las empresas y sumamente perjudicial a la economía del país... No es ciertamente una conquista social que en los talleres de los ferrocarriles se tarde un tiempo exagerado en la reparación de locomotoras, infligiendo un serio daño a la economía de todo el país... No se trata de volver los ferrocarriles a la actividad privada, pero ello no significa que haya de excluirse la posibilidad de confiar a la *administración* privada el manejo de los ferrocarriles... Hay que liquidar [vender] las empresas de la Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE), las empresas de automotores, Aerolíneas Argentinas, la destilería (sic) de San Nicolás, así como otras empresas comerciales e industriales en que no se comprometa ningún interés colectivo. Habrá que considerar la necesidad inmediata de realizar importaciones de bienes de capital para el petróleo, la producción de energía eléctrica y los transportes... La solución del serio problema actual de abastecimiento de petróleo no sería tanto de producción como de transporte... En materia petrolera se recomienda la firme continuación de la política tradicional, contraria a las concesiones privadas, a fin de resguardar el país de la acción de combinaciones monopolistas internacionales".

"Si se ha de superar rápidamente la actual crisis de desarrollo, se requieren empréstitos e inversiones privadas del extranjero,... así como el retorno de cuantiosos fondos argentinos en el exterior... Hay actualmente un movimiento de revisión de los convenios bilaterales. Brasil ha concertado con el Reino Unido y Holanda una serie de arreglos por los cuales se pasa del régimen bilateral al multilateral, con lo cual comienzan a extenderse a América Latina ciertas ventajas de la Unión Europea de Pagos... Argentina debe ingresar al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial, para no privarse de 2 fuentes muy sanas de crédito internacional, destinadas a promover el desarrollo económico y la estabilidad monetaria".

---

(44) La ley 13.254, de 1948, reglamentada por el decreto 15.582, del 5 de julio de 1949, había dispuesto organizar y estimular la tarea de investigación y experimentación agropecuarias, pero su impacto no fue nada comparado con el que produjo el INTA.

"La moneda sana es esencial para la recuperación económica argentina... Los aumentos de salarios, que deben negociarse en cada fábrica, deben ser absorbidos por los beneficios y el aumento de la productividad... No es necesario que el obrero y el empleado aumenten su fatiga. Pero deberán trabajar mejor... En este complejo de pusilanimidad en que se encuentra desgraciadamente nuestro país, muy pocos se atreven a decirlo públicamente. Hay que seguir diciéndolo sin temor a herir al pueblo. El pueblo es mucho más sensato de lo que suele creerse" (sic).

...

El *Informe Prebisch* es una guía de acción razonablemente concreta, con recomendaciones específicas cuya aplicación a veces es más fácil que en otras, y a veces es más rápida que en otras. La próxima sección de este capítulo reseña las medidas adoptadas en la práctica.

5. Medidas adoptadas

"La política económica de la RL fue una sucesión de marchas y contramarchas... El gobierno de Aramburu, enérgico en lo político y en lo social, fue más mesurado en el terreno económico" (Luna, 1984); "no hay gran diferencia entre la política económica peronista y la de la RL. Ambas operaron con tipos de cambio múltiples, control de precios, restricciones cuantitativas a las importaciones, controles cualitativos al crédito y tasas de interés [reales] negativas sobre depósitos y créditos. El gasto público no disminuyó en términos reales" (García, 1973); "La RL no privatizó empresas públicas ni echó a empleados públicos. Ni eliminó subsidios al consumo, controles de precios, restricciones cuantitativas, ni canceló planes de construcción de viviendas económicas, ni implementó una política de reducción de los salarios reales" (Gerchunoff, 1989a); "en gran parte de las cuestiones cruciales, como la de la aceptación del capital extranjero y la nueva política petrolera, la RL actuó como un gobierno administrador, que pospuso las decisiones fundamentales; tanto es así que continuó, más que cambió, las políticas heredadas" (Di Tella y Rodríguez Braun, 1990).

Todo lo anterior es cierto, pero no debe crear en la mente del lector una imagen de mero continuismo o inacción. El resto de esta sección detalla las medidas adoptadas.

5.1. Tipos de cambio y política comercial

A mediados de la década de 1950 "alrededor de *60%* de nuestro intercambio tenía lugar con Europa Occidental; *30%* con el área del dólar y países limítrofes y *10%* restante, países carecen aún de moneda transferible" (BCRA, Memoria 1956). En el marco de esta distribución geográfica de nuestro comercio exterior (45), y en un escenario donde las transacciones finan-

(45) El decreto 295, del 13 de enero de 1958, dispuso el envío de una misión comercial a *Europa Oriental*, presidida por Raúl Agustín Ondarts, subsecretario de Industria, e integrada por funcionarios de BCRA, DINIE, ENTEL, JNC, OSN e YPF.

cieras eran casi insignificantes, referidas al sector externo se adoptaron las siguientes medidas.

Tipos de cambio y régimen cambiario. El decreto 2000, del 27 de octubre de 1955, estableció, a partir del 28 de octubre de dicho año (46), un tipo de cambio *único*, cuya cotización fijó en *$mn 18* por dólar; el decreto 2001, también del 27 de octubre, creó un gravamen igual al aumento del tipo de cambio, para las importaciones que se realizaran utilizando permisos otorgados a los tipos de cambio vigentes hasta el 27 de octubre de 1955; la resolución de la secretaría de Finanzas 986, dictada en la misma fecha, dispuso que las transferencias financieras y demás movimientos de fondos desde y hacia el exterior, se realizarían *libremente* al tipo de cambio que convinieran compradores y vendedores... Las divisas provenientes de la exportación de artículos no incluidos en la lista correspondiente al mercado oficial [aquel en el que rige el tipo de cambio "único"] que estableciera el BCRA, podrían negociarse en el mercado libre de cambios (47)... El BCRA establecería la nómina de artículos cuya importación podría abonarse por el mercado libre, sin necesidad de obtener permiso previo de cambio (48). El decreto 4611, del 14 de abril de 1958, dispuso que el BCRA fiscalizara el régimen cambiario.

$mn 18 por dólar implicó un aumento de *260%* en el tipo de cambio comercial comprador, el relevante para las exportaciones, que desde setiembre de 1950 cotizaba a $mn 5 por dólar; un aumento de *140%* en el tipo de cambio comercial vendedor, el relevante para las importaciones, que desde setiembre de 1950 cotizaba a $mn 7,5 por dólar; y un aumento de *28,7%* en el tipo de cambio libre, relevante para las operaciones financieras autorizadas, que desde setiembre de 1950 cotizaba a $mn 14 por dólar (49). En octubre de 1955, con una cotización promedio de *$mn 29,15* por dólar, el dólar paralelo se ubicó *62%* por encima del nuevo nivel del tipo de cambio único.

---

(46) "Las medidas inmediatas son apremiantes", dijo PREBISCH en su *Informe*, firmado el lunes 24 de octubre y publicado un par de días después. En materia cambiaria la decisión e implementación fueron fulminantes: los decretos se firmaron el jueves 27, para regir desde el viernes 28.

(47) La nomenclatura utilizada en los documentos oficiales no es feliz. Al tipo de cambio de $mn 18 por dólar lo denominaron *único*, para enfatizar que se eliminaban los tipos de cambio múltiples que existían para transacciones comerciales. Pero el mercado cambiario funcionó segmentado, sobre la base de 2 tipos de cambio: fijo, no liberalizado (es decir, no se podía comprar divisas, por cualquier razón) para ciertas transacciones comerciales; y libre (o flotante, es decir, de cotización resultante de la oferta y demanda privadas), liberalizado, para el resto de las transacciones comerciales y transacciones financieras. Que el segmento libre estuviera liberalizado implicó la desaparición del tipo de cambio negro o paralelo.

(48) Por el segmento oficial, sujeto a permiso previo de cambio, se importaban combustibles, materias primas, productos químicos y medicinales y otros elementos indispensables para la vida del país. En 1956 el rubro combustibles absorbió *27%* del valor total de los permisos previos de cambio otorgados (BCRA, Memoria 1956), proporción que en 1957 subió a *un tercio* (BCRA, Memoria 1957).

(49) Entre setiembre de 1950 y octubre de 1955 el nivel general de los precios al consumidor había aumentado *121%*, y el de los precios mayoristas *139%*.

Luego de esta modificación, el tipo de cambio único permaneció constante en términos nominales hasta fines de 1958. El tipo de cambio libre trepó a *$mn 40* por dólar en enero de 1956 (lo cual implicó una brecha de *122%* entre el dólar libre y el único), cayó a *$mn 30* en julio de 1957 (brecha de *79%*), ubicándose en *$mn 42* por dólar en abril de 1958 (brecha de *143%*), último mes de gestión de la RL.

Retenciones a la exportación. El decreto 2002, del 27 de octubre de 1955, impuso retenciones de hasta *25%* del valor exportado, disponiendo que los ministerios de Comercio y Finanzas establecieran las listas de productos sobre los cuales se efectuaría la retención, así como su respectivo monto (50).

El exportador de un producto sujeto a la retención máxima recibía un tipo de cambio neto de *$mn 13,5*, de manera que para él, el aumento combinado del tipo de cambio y retenciones fue de *170%*. "Las retenciones se fueron reduciendo, paulatinamente, hasta casi desaparecer durante 1958" (Mallon y Sourrouille, 1973).

Además, el decreto 3775, del 24 de noviembre de 1955, eliminó el control, por parte del ministerio de Comercio, de los valores de exportación; y el decreto 8229, del 7 de mayo de 1956, gravó con *0,5%* las exportaciones de trigo, lino, maíz, avena, cebada, centeno, mijo, alpiste, girasol, maní, nabo, arroz y residuos de cualquiera de estos granos, en base a lo establecido en la ley 12.253, de 1935 (Comisión nacional de granos y elevadores).

Producción y comercialización agrícolas. "A fines de 1955 comenzó un nuevo capítulo de la política agrícola. Los precios aumentaron *40%* con relación a los anuncios de mediados de año, se dispuso la liquidación del IAPI [a través del decreto 2539/55], y desde 1957 los precios oficiales serían considerados precios mínimos. En mayo de 1956 la exportación de oleaginosas pasó a manos privadas, siguiendo la del resto de los granos. A fines de 1957 sólo la exportación de trigo quedaba en manos oficiales" (Reca, 1967).

Junto a lo cual, el decreto 8509, del 11 de mayo de 1956, creó la *Junta Nacional de Carnes* (JNC); y el decreto 19.697, del 24 de octubre, creó la *Junta Nacional de Granos* (JNG). Además de la referida creación del *INTA*.

Recargos y permisos para importar. El decreto 2003, del 27 de octubre de 1955, dispuso que el ministerio de Finanzas, por intermedio del BCRA, podría establecer recargos sobre las importaciones que ingresaban por el mercado libre, es decir, aquellas que no estaban sujetas a permiso previo de cambio. "Debido a que el costo de algunos bienes similares producidos en el

(50) El decreto 20.018, del 5 de noviembre de 1956, creó una comisión interministerial para proponer la fijación de aforos, retenciones y tipos de cambio; pero en función de la experiencia, el decreto 3686, del 8 de abril de 1957, transfirió al BCRA la responsabilidad de la determinación de las listas de artículos de exportación correspondiente a los mercados oficial y libre.

país se encuentra por encima del nivel de precios que rige en el exterior, se le ha brindado a la industria argentina una protección transitoria, hasta que se afiance y se reajusten las relaciones de precios" (BCRA, Memoria 1956). "La protección se redujo luego de 1955, pero no volvió al nivel de la década de 1930" (Díaz Alejandro, 1970) (51).

El decreto 7101, del 19 de abril de 1956, declaró *zona franca* al territorio de *Tierra del Fuego*, quedando liberadas de derechos y servicios aduaneros y portuarios, y de toda obligación en materia de cambios, las mercaderías extranjeras que ingresaran a su jurisdicción, para ser consumidas o utilizadas en ella (el decreto 6264, del 28 de abril de 1958, modificó el decreto 7101/56; y el decreto 6444, del 30 de abril, reglamentó el decreto 7101/56).

El decreto 10.991, del 19 de junio de 1956, creó una *zona franca* al *sur del paralelo 42*, liberando de derechos de importación a los bienes que se introdujeran con destino a ser usados, consumidos o empleados en esa zona (52). El decreto 9924, del 22 de agosto de 1957, "perfeccionó" el sistema, posibilitando que los productos manufacturados con materias primas introducidas en franquicia de derechos, pudieran ser comercializados en cualquier parte de Argentina, siempre que el valor del contenido importado no superara la proporción que en cada caso determinara la Dirección Nacional de Aduanas, en base al dictamen de la correspondiente comisión asesora; el decreto 6708, del 13 de abril de 1956, dictó las normas para la circulación de *automóviles* importados al sur del paralelo 42 (el decreto 16.546, del 10 de setiembre, modificó el decreto 6708/56); el decreto 22.680, del 20 de diciembre, dispuso que las mercaderías que se importaran en base al decreto 10.991/56, pagarían *1%* del valor de la importación, para compensar los gastos que demanda su fiscalización; el decreto 9924, del 22 de agosto de 1957, dictó el régimen de importaciones al sur del paralelo 42; el decreto 16.206, del 10 de diciembre, reguló la importación de mercaderías y automóviles cubiertas con créditos documentarios irrevocables, antes de la suspensión de franquicias para la introducción de determinadas mercaderías al sur del paralelo 42; y el decreto 4289, del 8 de abril de 1958, sistematizó el régimen de importaciones al sur del paralelo 42.

El decreto 5153, del 12 de diciembre de 1955, fijó los derechos de importación de *automóviles*, en $mn 80.000 los de los que pesaran hasta 1.000 kilogramos y valieran no más de $us 1.600; en $mn 225.000 los de los que pesaran hasta 1.000 kilogramos y valieran más de u$s 1.600; y en $mn 275.000 los de los que pesaran entre 1.000 y 1.500 kilogramos, y valieran no más de

(51) El decreto 2238, del 31 de octubre de 1955, complementó el decreto 2003/55; y el decreto 2240, dictado en la misma fecha, dispuso que el BCRA podría dictar excepciones a lo dispuesto por los decretos 2001/55 y 2238/55.

(52) El paralelo 42 cruza horizontalmente a Argentina separando las provincias de Río Negro y Chubut, de manera que la medida beneficia a las provincias de Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Puerto Madryn es la ciudad ubicada más al norte del sur del Paralelo 42, y consiguientemente en principio particularmente beneficiada.

$us 2.000, *prohibiendo* la importación del resto de los modelos; el decreto 5154, dictado en la misma fecha, fijó los derechos de importación para los automóviles pendientes de retiro a plaza; el decreto 7870, del 30 de diciembre, exceptuó del pago de los recargos establecidos en los decreto 5153/55 y 5154/55, a los automotores de funcionarios que estaban en el exterior, lisiados, técnicos extranjeros contratados por el Estado, etc.; y el decreto 3687, del 8 de abril de 1957, modificó los derechos de importación dispuestos por el decreto 5153/55, en proporción al peso de los vehículos.

El decreto 1052, del 29 de enero de 1958, creó el *Fondo de contribución al desarrollo del plan siderúrgico argentino*, financiado en base a la ley 12.987, de 1947 (ley Savio), para financiar instalaciones siderúrgicas integradas, de empresas estatales y de economía mixta en construcción, vía préstamos sin interés; el decreto 3762, del 28 de marzo, modificó derechos de importación de productos siderúrgicos, con destino al Fondo creado por el decreto 1052/58; y el decreto 5492, del 22 de abril de 1958, dictó normas para la importación de materiales y productos siderúrgicos.

"Entre 1955 y 1957 se duplicó el número de autos importados, aumentó en más de 3 veces la importación de repuestos, y en 8 veces la de chasis para camiones de carga y ómnibus" (Mallon y Sourrouille, 1973) lo cual, sumado a que "la clausura del Canal de Suez aumentó en *$us 50 M.* anuales las importaciones de petróleo" (García, 1973), obligó a adoptar medidas adicionales para frenar las importaciones. [En agosto de 1957] "se suspendió la importación de camiones y chasis para ómnibus" (García, 1973), y a partir del 2 de enero de 1958 "se estableció un *depósito previo*, durante 120 días, para todas las mercaderías excepto combustibles, papel para diarios y maquinarias destinadas al reequipamiento industrial; de *20%*, si se importa por el segmento oficial, de *100%* en los casos restantes" (BCRA, Memoria 1957).

Por último, el decreto 4686, del 15 de abril de 1958, dictó las normas para reprimir las infracciones a las normas sobre exportación e importación; y el decreto 5168, del 18 de abril, creó la *Comisión de aranceles de importación y exportación.*

5.2. Refinanciación de la deuda externa

El cuadro Nº 1 presenta la deuda externa a fin de setiembre de 1955. En ese momento la deuda total alcanzaba a *$us 757 M.*, de los cuales *$us 260 M.* (34% del total) vencían en 1956.

Ante la imposibilidad de abonarla a su vencimiento con reservas o superávit comercial, "en marzo de 1956 el ministerio de Relaciones Exteriores propuso a los países acreedores de Europa Occidental, acordar la consolidación de las deudas comerciales a plazos más largos, el otorgamiento de créditos que financiarán importaciones de bienes de capital necesarios para la recuperación económica del país y la sustitución de los convenios bilaterales por un sistema multilateral de comercio y de pagos de alcance regional" (García Heras, 1996). Para lo cual, "sin acompañante alguno, y trabajando sólo con el

agregado financiero en Londres, el subsecretario de Finanzas [Roberto A.] Verrier realizó un viaje hoy legendario" (Roca, 1996). "En 50 días Verrier demostró que un solo negociador puede lograr sus objetivos, cuando sus planteos son francos, sus objetivos trasparentes y el acuerdo beneficia a todas las partes" (Alemann, 1956).

DEUDA EXTERNA AL 30 DE SETIEMBRE DE 1955

Cuadro Nº 1

Concepto	Monto (millones de dólares)	Participación (% s/total)
Rubro		
TOTAL	757	
Deuda por importaciones de pago diferido	409	54,0
Uso de créditos en los convenios bilaterales	233	30,8
Eximbank	57	7,5
Varios	58	7,7
Vencimiento		
1956	260	34,3
1957	173	22,9
1958	145	19,2
1959	104	13,7
1960 y siguientes	75	9,9

Fuente: Prebisch (1955).

"El 30 de mayo de 1956 se firmó un acta en París, entre Verrier y alrededor de 60 representantes de 11 países de Europa Occidental (53)... Jean Sandrin, delegado francés, le envió una copia del acta a Verrier con una tarjeta que decía 'con los atentos saludos del *Club de París*' (54). Había nacido una denominación, para describir un mecanismo informal, que luego se utilizó para todas las negociaciones donde el acreedor es un banco extranjero (el chiste era que se trataba del Club más caro del mundo, porque la cuota de ingreso no costaba menos de $us 50 M.)" (Alemann, 1986).

"Los representantes europeos no llegaron a un acuerdo respecto de la tasa de interés, el período de amortización y el monto de los pagos anuales del programa de consolidación. Por ello decidieron resolver esto en negociaciones entre Argentina y cada uno de los países acreedores... El gobierno argentino temió que las reclamaciones diplomáticas por conflictos pendientes de empresas inglesas, francesas, italianas y alemanas, con el Estado na-

(53) Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Inglaterra, Italia, Noruega, Países Bajos, Suecia y Suiza.

(54) "En la década de 1920 SANDRIN y VERRIER habían compartido la escuela secundaria" (ROBERTO ALEMANN).

cional, bloquearan la implantación del sistema multilateral de comercio y pagos... Salvo Alemania Occidental, las reuniones fueron fructíferas... Como el Acta no había especificado la fecha de comienzo del 'período transitorio', el monto de las deudas comerciales y las cláusulas de los acuerdos bilaterales que formalizarían el régimen multilateral definitivo, en junio una delegación argentina se reunió en Londres" (García Heras, 1996). "Las conversaciones efectuadas permitieron concluir un acuerdo completo el 15 de junio. El sistema se puso en marcha el 2 de julio" (BCRA, Memoria 1956). El acuerdo con Alemania se firmó en Bonn, el 18 de junio de 1957 (BCRA, Memoria 1957).

"Presidida por Eustaquio A. Méndez Delfino, y asesorada por Roberto Teodoro Alemann, en agosto partió una nueva misión hacia Europa... El acuerdo final se firmó en Buenos Aires" (García Heras, 1996). "Las negociaciones para formalizar las bases definitivas del acuerdo llevaron más de 1 año (55)... En el gabinete de Aramburu existió oposición, proveniente de Blanco y sus colaboradores (Elizalde, Enrique García Vázquez y Portnoy). Pero en marzo de 1957 Krieger Vasena fue designado ministro, por lo que las negociaciones tuvieron un gran final en Buenos Aires, el 25 de noviembre de dicho año" (Roca, 1996) (56).

"Las estipulaciones de París abarcan 3 aspectos: el sistema multilateral; la consolidación de deudas; y el sistema de comercio y pagos... La base fundamental del sistema es la transferibilidad y arbitraje de las diferentes monedas de los países adheridos. Argentina asume el compromiso de no discriminación entre las naciones participantes; los países europeos asumen el compromiso de acordar un trato liberal a las importaciones de productos argentinos, compatible con las circunstancias y política comercial imperante en cada uno de ellos... En lo que respecta a la consolidación de deudas, se acordó que habrían de quedar comprendidos en ella los montos adeudados a los gobiernos, a los bancos centrales y a las firmas privadas por compromiso de pago diferido" (BCRA, Memorias 1956 y 1957).

El cuadro Nº 2 presenta los montos consolidados de deuda con 5 países europeos y Japón, así como el acordado cronograma de pagos (57). La negociación correspondió a un monto total de *$us 441,6 M.* (*58%* de la deuda total al 30 de setiembre de 1955), *$us 244,9 M.* deuda oficial, *$us 196,7 M.* deuda comercial, comprometiéndose Argentina a cancelarla en 10 años, con cuotas crecientes (*$us 50 M.* anuales en los primeros 2 años, *$us 60 M.* en los últimos 4; equivalentes cada una de ellas a 5% del valor total de las exportaciones anuales). "Las deudas consolidadas fueron canceladas según lo que se firmó" (Alemann, 1986).

---

(55) El decreto 20.552, del 13 de noviembre de 1956, designó un *Comité argentino para negociaciones financieras con el exterior*, encabezado por Carlos Arturo Coll Benegas, e integrado por Alberto Manuel Albuzuri, Dante Ardigó, Félix Gilberto Elizalde, Krieger Vasena, Arturo Noni, Juan Carlos Pinasco y Leopoldo Portnoy.

(56) Ministerio de Hacienda (1957) reproduce el texto de los acuerdos.

(57) El sistema multilateral, así como el convenio de comercio y pagos, se acordó con el conjunto de países. El pago de deudas, naturalmente, sólo se acordó con los gobiernos acreedores.

DEUDA CONSOLIDADA AL 30 DE JUNIO DE 1956

Cuadro Nº 2

País acreedor	Deuda comercial (millones de dólares)	Deuda oficial (millones de dólares)	Total	% sobre total	% acum. sobre total
TOTALES	196,8	244,8	441,6		
Alemania	124,9	23,1	148,0	33,5	33,5
Italia	23,8	89,8	113,6	25,7	59,2
Reino Unido	11,2	53,2	64,4	14,6	73,8
Japón	9,0	55,0	64,0	14,5	88,3
Francia	27,9	2,8	30,7	7,0	95,3
Países bajos		20,9	20,9	4,7	100,0
Vencimientos					
TOTAL (incluyendo intereses)			500,6		
Antes del 1.vii.57			50,0		
Entre 1.VII.57 y 30.VI.58			50,0		
Entre 1.VII.58 y 30.VI.59			55,0		
Entre 1.VII.59 y 30.VI.60			55,0		
Entre 1.VII.60 y 30.VI.61			60,0		
Entre 1.VII.61 y 30.VI.62			60,0		
Entre 1.VII.62 y 30.VI.63			60,0		
Entre 1.VII.63 y 30.VI.64			60,0		
Entre 1.VII.64 y 30.VI.65			49,4		
Entre 1.VII.65 y 30.VI.66			1,2		

Fuente: BCRA, Memoria 1957.

5.3. Ingreso al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial

"En el último año del gobierno de Perón se preparó un decreto para ingresar al FMI y al BM" (Iannella). La iniciativa no se concretó, por lo que el *Informe Prebisch* recomendó el ingreso de nuestro país a ambas instituciones, dado que "Argentina es el único país latinoamericano que no forma parte de ellas... Se trata de instituciones valiosas desde el punto de vista técnico... No hacerlo priva al país de 2 fuentes muy sanas de crédito internacional, destinadas a promover el desarrollo económico y la estabilidad monetaria" (Prebisch, 1955 y 1956a).

El decreto 7103, del 19 de abril de 1956, dispuso que el ministerio de Finanzas iniciara las gestiones necesarias para ingresar al FMI y al BM, y el decreto 11.170, del 22 de junio, dispuso el envío de una misión al gobierno e instituciones internacionales de Estados Unidos, para tratar cuestiones relacionadas con planes en materia de cambios, créditos, inversiones, financiaciones especiales, etc., integrada por Alberto Benegas Lynch, Coll Benegas, Krieger Vasena, Carlos Luzzetti y Pinasco.

Argentina formalizó su incorporación al FMI a través del decreto 15.970, del 31 de agosto de 1956 (es miembro desde el 20 de setiembre de dicho año). Le correspondió una cuota de *$us 150 M.*, integrada *25%* en oro y *75%* en pesos (en el momento de la incorporación sólo se pagó *2%* en oro, es decir,

*$us 3 M.*). El decreto 373, del 16 de enero de 1957, aprobó la fijación del valor par de la moneda local con el FMI, en 0,0493706 gramos de oro fino por peso moneda nacional ($mn 630 por onza troy), y en $mn 18 por dólar (u$s 0,0555556 de dólar por peso).

"El Banco Mundial requería la presentación de proyectos concretos cuidadosamente elaborados y fundamentados, con sus respectivos planes de ejecución y de financiamiento, y una política que permitiese al capital privado participar en el desarrollo de los servicios eléctricos y la industria petrolera del país. El FMI reclamaba la abolición del control de cambios y el sistema de cambios múltiples vigentes en el país, un gradual ordenamiento de las finanzas públicas y del comercio exterior, una reforma del BCRA y del sistema financiero, así como la compilación de estadísticas confiables" (García Heras, 2000).

"El 17 de abril de 1957 se concretó la primera operación con el FMI, por *$us 75 M.* Formalmente consistió en la compra al Fondo, con pesos moneda nacional, de la referida cantidad de moneda extranjera... En un término que no ha de exceder 5 años los referidos pesos deberán ser recomprados al Fondo, entregándole oro o divisas convertibles" (BCRA, Memoria 1957). Esta operación no requirió un acuerdo *stand by* (el primer acuerdo de este tipo celebrado entre Argentina y el FMI tuvo lugar a fines de 1958, como se verá en el próximo capítulo de esta obra) (58).

La temida, criticada y con frecuencia mal entendida *condicionalidad* es un ingrediente esencial de los acuerdos que el FMI realiza con los países miembros (Diz, 1984, y Guitian, 1995, analizaron la evolución operativa de la condicionalidad, en la experiencia del Fondo). El concepto es muy claro, y de uso "diario". Si mi primo pasa por mi oficina para relatarme el maravilloso viaje que está por emprender al Caribe, sólo me despierta sentimientos de envidia; pero si, luego de relatarme el referido maravilloso viaje, me pide un préstamo para que lo pueda realizar, además de la envidia me despierta curiosidad por saber cómo me lo va a devolver. Y para asegurarme que lo haga, le *condiciono* el otorgamiento del préstamo, a que realice ciertas acciones que *a mis ojos* hagan factible dicha devolución.

5.4. Créditos externos

"Si se ha de superar rápidamente la actual crisis de desarrollo, se requieren empréstitos e inversiones privadas del extranjero,... así como el retorno

(58) "El 13 de febrero de 1952 el FMI creó la política de retirar recursos de la Institución en base a los tramos en que se divide la cuota de cada país miembro. El retiro del tramo oro era en la práctica virtualmente automático, con el compromiso de recompra entre 3 y 5 años. El 1 de octubre se creó el denominado acuerdo *stand by*" (de Vries, 1986), "que debe su nombre a que la idea no era que el país miembro que solicitaba los fondos los usara, sino que contara con ellos por si los necesitaba, es decir que los recursos permanecieran... 'stand by'" (Guitian, 1995). La operación de 1957 no requirió un acuerdo *stand by* porque Argentina solicitó un préstamo equivalente a la primera mitad de su cuota.

de cuantiosos fondos argentinos en el exterior", dijo Prebisch en su *Informe*. La recomendación fue alentada por un aspecto de la realidad: la dificultad para financiar la modernización de la infraestructura, y las inversiones requeridas para sustituir importaciones de acero y petróleo, vía aumento del valor de las exportaciones, a la luz del deterioro de los términos del intercambio, cuyo nivel en 1957 fue "mínimo desde 1913... En estas condiciones se comenzó a pensar basar la acumulación de capital en préstamos externos" (Gerchunoff, 1989a).

La oferta internacional de fondos estaba en aquella época concentrada en bancos públicos, interesados en fomentar las exportaciones de sus respectivos países, y en organismos internacionales como el FMI y el Banco Mundial. "El 27 de febrero de 1956 el *Banco de Exportación e Importación* de Estados Unidos (EXIMBANK) le otorgó un préstamo a la *Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina* (SOMISA) por *$us 60 M.*, pagadero en *20* años, con 5% anual de tasa de interés, para financiar parcialmente una inversión de $us 100 M." (BCRA, Memoria 1956); "el decreto 1327, del 7 de febrero de 1957, aprobó un crédito del EXIMBANK, por *$us 100 M.*, para financiar la renovación del sistema de transporte (ferrocarriles, marina mercante, flota fluvial, puertos, subterráneos, vialidad y ómnibus), pagadero en *14* años, con *5%* anual de tasa de interés (59)... El 27 de junio de 1957 fue adjudicada la construcción de la *Usina Dock Sud* a empresas del Reino Unido, por *Libras 25,6 M.*, financiadas a *9* años, a 0,75% anual por encima de la tasa de descuento del Banco de Inglaterra, o 4,5% anual, la tasa que resulte mayor... Entre 1956 y 1957 se lograron financiaciones por aproximadamente *$us 500 M.*" (BCRA, Memoria 1957).

A su vez, "el 24 de diciembre de 1957 fue otorgado el primer préstamo a una firma privada, que fabrica papel de impresión, por *$us 6,5 M.*... El EXIMBANK ha manifestado que está dispuesto a conceder créditos sin límite global al sector privado, para reequipamiento industrial y vial" (BCRA, Memoria 1957).

5.5. Inversiones extranjeras

"La liberación del mercado de cambios dispuesta a fines de octubre de 1955 dejó las remesas de divisas libradas a la voluntad de las empresas extranjeras, lo que le quitó sentido a una porción de lo dispuesto por la ley 14.222, de 1953, de inversiones extranjeras. Dicha ley fue finalmente derogada por el decreto 16.640, del 18 de diciembre de 1957" (Altimir, Santamaría y Sourrouille, 1966).

Durante la RL, el régimen cambiario para las inversiones del exterior fue normado por 2 circulares del Banco Central: la C 2324, del 17 de noviembre

---

(59) El decreto 1327, del 7 de febrero de 1957, autorizó un crédito del EXIMBANK, por *$us 100 M.*, para la adquisición de maquinarias, materiales, equipos, suministros y servicios, vinculados con la renovación indispensable de los distintos sistemas de transporte; el decreto 5748, del 30 de mayo, reemplazó el decreto 1327/57, por un acuerdo por *$us 56,155 M.*, amortizable en 28 cuotas semestrales, con 5% anual de interés; y el decreto 10.490, del 4 de setiembre, amplió a *$us 85 M.* el referido acuerdo.

de 1955, y la C 2881, del 24 de mayo de 1957. La primera de ellas especificó que debía tratarse de inversiones genuinas, es decir, que debía acreditarse de manera fehaciente el origen o fuente no argentina de los fondos, que las maquinarias debían ser nuevas, y que junto con la inversión en maquinarias debía importarse el equipo necesario para proveer ¡la fuerza motriz apropiada!; en tanto que ambas circulares pusieron como prerrequisito para la obtención de los beneficios, que la producción efectivamente sustituyera importaciones, o promoviera exportaciones.

¿Qué les ocurrió a las inversiones extranjeras durante el período? El cuadro Nº 3 compara los montos autorizados para efectuar inversiones extranjeras, durante los 2 últimos años del gobierno de Perón, y durante los 2 años completos de la RL. El cuadro muestra que el nivel total, aunque mayor durante la RL, no aumentó sustancialmente con respecto al período peronista (*$us 37,5 M.* en el período 1956/57, contra *$us 12,3 M.* en el período 1954/55); y también muestra que, tanto desde el punto de vista sectorial como regional, hubo menor concentración durante la RL que durante el gobierno de Perón. En efecto, mientras entre 1954 y 1955, *67%* del total autorizado se concentró en el rubro Automotriz y tractores (Kaiser), entre 1956 y 1957 Sustancias y productos químicos, el rubro cuantitativamente más importante, concentró *30%* del valor total de las radicaciones autorizadas, y Material de transporte *24%*; y mientras entre 1954 y 1955 Estados Unidos acaparó *74%* del total autorizado, entre 1956 y 1957 sólo acaparó el *55%*.

Radicaciones de capitales autorizadas por Perón y por la Revolución Libertadora

Cuadro Nº 3

Rubro	1954 y 1955	1956	1957	1956 y 1957
(miles de dólares)				
Total	12.282,6	19.986,5	17.532,2	37.518,7
(miles de dólares)				
Sustancias y productos químicos	2.189,3	9.224,4	1.891,1	11.115,5
Material de transporte	8.264,6	4.441,4	4.614,8	9.056,2
Textiles		313,5	3.943,3	4.256,8
Maquinaria eléctrica		2.403,8	1.568,6	3.972,4
Derivados del petróleo y carbón			3.300,0	3.300,0
Productos metálicos, no maquinarias	886,6	986,4	571,6	1.558,0
Otras industrias	310,4	1.010,7	45,9	1.056,6
Electricidad, gas y agua		600,0	200,0	800,0
Alimentos		635,1	112,0	747,1
Pesca			682,6	682,6
Papel			314,4	314,4
Servicios			219,0	219,0
Minerales no metálicos		144,2	10,1	154,3
Construcción		137,2		137,2
Productos de caucho		89,8		89,8
Madera y corcho			58,8	58,8
Maquinaria, excepto eléctrica	402,1			
Petróleo y gas	229,6			
(participación en el total de cada período, en %)				
Sustancias y productos químicos	17,8	46,2	10,8	29,6
Material de transporte	67,3	22,2	26,3	24,1

Rubro	1954 y 1955	1956	1957	1956 y 1957
(miles de dólares)				
Estados Unidos	9.035,2	13.095,9	7.542,2	20.638,1
Italia	848,6	226,0	5.086,2	5.312,2
Alemania	1.672,7	2.335,4	481,4	2.816,8
Luxemburgo		2.000,0		2.000,0
Inglaterra		683,7	1.149,7	1.833,4
Uruguay			781,8	781,8
Holanda		733,5		733,5
Japón			682,6	682,6
Francia	456,5	217,9	228,8	446,7
Brasil			416,2	416,2
Líbano			350,0	350,0
Bélgica		241,1	87,5	328,6
Otros Europa		300,0		300,0
Chile			267,0	267,0
Fondos argentinos en el exterior	40,0		243,7	243,7
Canadá			184,7	184,7
Suiza		130,2	12,3	142,5
Austria		22,8	10,9	33,7
Panamá			7,2	7,2
Venezuela	229,6			
(participación en el total de cada período, en %)				
Estados Unidos	73,6	65,5	43,0	55,0
Italia	6,9	1,1	29,0	14,2
Alemania	13,6	11,7	2,7	7,5

Fuente: Elaborado en base a Schroeder (1976).

"Las entradas de capital extranjero fueron de escaso monto, debido a la cautelosa política adoptada con respecto a la inversión privada, que incluyó la cancelación del contrato con 'La California', y el largo tiempo requerido para negociar nuevos préstamos extranjeros" (Mallon y Sourrouille, 1973).

El contrato con 'La California' fue analizado en el capítulo anterior de esta obra. Su cancelación, dispuesta una semana después de haber triunfado la RL; ¿resultó de un análisis desapasionado, o formó parte de la porción "fetichista" de las decisiones adoptadas? No es claro. Sí lo es que al arribo de la referida decisión colaboraron el diagnóstico que Lonardi y Prebisch tenían sobre la naturaleza del problema petrolero (más de transporte que de producción, para este último, como se viera al reseñarse el *Informe Prebisch*).

5.6. Precios, alquileres y arrendamientos

Las autoridades económicas de la RL heredaron una economía con inflación y sin precios libres. ¿Qué hicieron al respecto? Como ocurriera al ocuparnos del período peronista, el análisis del tipo de cambio y las tasas de interés se realiza en otra porción de esta sección, de manera que a continuación se le presta atención a las decisiones adoptadas en materia de precios de bienes, alquileres, arrendamientos y tarifas públicas, y luego a las referidas a salarios y condiciones laborales.

Precios de bienes. El decreto 2740, del 17 de febrero de 1956, dispuso que los aumentos de sueldos y salarios producidos desde el 1 de noviembre de 1955, y los que produjeran durante el año de su vigencia, no podrían ser trasladados a los precios y deberían ser *absorbidos* por los empresarios..., reprimién-

dose el alza de los precios que se considerara abusiva, la obtención de ganancias que se reputaran desmedidas o cualquier acto u omisión que tuviera por fin su elevación artificiosa (el decreto 23.131, del 28 de diciembre, dispuso que las empresas prestatarias de servicios públicos de electricidad, estaban comprendidas en el decreto 2740/56); y la resolución de la secretaría de Comercio (sC) 191, del 27 de febrero, fijó el *precio máximo* de un conjunto de productos (de almacén, quesería y fiambrería, menaje y servicios de tintorería, así como servicios fúnebres, cines y fútbol), *congelando* el precio del resto de los productos incluidos (por descripción sectorial, lo cual implica una amplísima cantidad de productos), en el nivel que tenían el 31 de octubre de 1955... pudiendo trasladar sólo la exacta incidencia en el costo, del aumento de las materias primas, materiales, envases, combustibles y transporte... Los establecimientos que produjeran artículos nuevos, aplicarían el sistema de congelación a los respectivos *márgenes* de utilidad bruta sobre ventas (60) obtenidos en el último ejercicio cerrado con anterioridad al 1 de noviembre de 1955,... en tanto que los comerciantes, mayoristas y minoristas que vendieran los productos incluidos en la legislación, no podrían modificar las modalidades de venta, pago y plazo de entrega, ni superar el porcentaje de utilidad bruta global sobre ventas obtenido en el último ejercicio cerrado antes del 1 de noviembre de 1955 (61).

Además, el decreto 770, del 19 de enero de 1956, fijó el precio de los combustibles; el decreto 6938, del 17 de abril, *condonó* sanciones por infracción a leyes represivas del agio y la especulación; el decreto 20.095, del 6 de noviembre, *prohibió* las maniobras que exijieran del comprador o locatario de un artículo o producto, o del usuario de un servicio, como condición necesaria para obtener ese producto, artículo o servicio, la adquisición, arrendamiento o utilización de otros artículos, productos o servicios; el decreto 23.094, del 28 de diciembre, dispuso que el contenido promedio de las cajas de *fósforos* no debía ser inferior a *94%* del indicado en los títulos de los mismos, para lo cual se tomaría el término medio de unidades contenidas en una serie de 4 paquetes de 72 cajas cada uno, extraídos al azar de un conjunto de 14 paquetes, tomados por mitades de las fábricas y de los comercios (sic); y el decreto 5429, del 24 de mayo de 1957, dispuso que se fijara un *precio mínimo* para el *novillo*, para lo cual se creó un *fondo* con $mn 200.000 que aportó el Estado nacional, más *3%* de las exportaciones de carne vacuna, a cargo de los exportadores.

La resolución del ministerio de Comercio e Industria 802, del 30 de abril de 1957, dispuso que las *facturas* correspondientes a productos incluidos en

---

(60) Villanueva (1964) analiza la evolución del margen en la industria alimenticia, entre 1957 y 1962.

(61) "Me opuse frontalmente a la que luego sería la resolución sC 191. Comenzamos a trabajar en sendos decretos sobre precios y salarios [los 2739/56, que se verá de inmediato, y 2740/56]. Por razones de cortesía cometí el error de proponer que el decreto sobre precios lo preparara el ministro de Comercio, y el de salarios el de Trabajo. Para evitar una imagen de división interna del gobierno, por pedido de Aramburu firmé dichos decretos. El 5 de junio de 1956... renuncié. Pocos días después, junto con Carlos Juni, Eduardo Mayer y Julio Novillo Astrada, formé el *Movimiento Cívico Independiente*" (Alsogaray, 1993).

la ley 12.830, de 1946 (control de precios) debían extenderse por duplicado, y que sobre las mercaderías que se exhibieran al público debían colocarse carteles que indicaran en forma clara y visible, su precio de venta; el decreto 12.032, del 2 de octubre, creó el *Consejo nacional de precios y abastecimiento*; el decreto 12.033, también del 2 de octubre, creó un *cuerpo de verificadores* honorarios y voluntarios, formado por autoridades gremiales, amas de casa, asociaciones de padres de familia, funcionarios y empleados públicos, etc., para vigilar el cumplimiento de los precios máximos establecidos en la resolución sCel 802/57; y el decreto 12.034, dictado en la misma fecha, dispuso que los fabricantes debían *marcar*, en los artículos o envases, el precio de venta al adquirente directo, el que debería subsistir en todas las etapas posteriores de su comercialización, para conocimiento del público.

Por último, el decreto 296, del 4 de octubre de 1955, intervino un conjunto de empresas (el decreto 13.453, del 31 de julio de 1956, levantó la interdicción a Industrias Kaiser Argentina —IKA—, y el decreto 15.388, del 21 de noviembre de 1957, hizo lo mismo con FIAT); el decreto 916, de octubre de 1955, intervino la *Confederación General Económica* (CGE), y el decreto 7600, del 30 de diciembre, la disolvió.

Alquileres. Tanto en esta materia, como en la de arrendamientos, se adoptaron muchas medidas pero sin producir modificaciones sustanciales.

El decreto 160, del 30 de setiembre de 1955, *prorrogó* los alquileres hasta fines de 1955; el decreto 5240, del 13 de diciembre, dispuso una *moratoria* para las órdenes de lanzamiento de inquilinos, de 60 días las dictadas antes del 31 de diciembre de 1952, de 90 días las dictadas durante 1953, y así sucesivamente, hasta 150 días para las dictadas durante 1955; el decreto 7588, del 30 de diciembre, *prorrogó* los alquileres hasta fines de 1956; el decreto 772, del 20 de enero de 1956, *condonó* multas o cualquier otra sanción, a los responsables por infracciones a las normas vigentes en materia de alquileres, propiedad horizontal y/o condominio, siempre que regularizaran su situación según los términos del decreto; el decreto 10.077, del 6 de junio, dictó las normas referidas a las órdenes de lanzamiento de viviendas alquiladas (el decreto 18.786, del 10 de octubre, y el 3347, del 26 de marzo de 1957, ampliaron el plazo establecido por el decreto 10.077/56); el decreto 11.548, del 29 de junio, facultó a las Cámaras de alquileres, a autorizar el *traslado* a los alquileres respectivos, de los aumentos en los gastos de explotación de las fincas de renta con servicios centrales; y el decreto 2186, del 28 de febrero de 1957, al tiempo que derogó la ley 13.581, de 1949, *prorrogó* hasta el 30 de setiembre de 1958 las locaciones de casas, departamentos o habitaciones, destinadas a viviendas, pequeños comercios y pequeñas industrias; pero también comenzó un proceso de liberalización al *excluir* de la prórroga a los contratos que se realizaran a partir del 1 de marzo de 1957, los fondos de comercio, así como las locaciones —cualquiera fuese su destino— cuando el inquilino o su cónyuge poseyeran bienes de fortuna suficientes para adquirir o alquilar vivienda o local (el decreto 9940, del 23 de agosto, modificó el decreto 2186/57; y el decreto 9981, dictado en la misma fecha, lo reglamentó).

Al captar solamente el alquiler de las viviendas cuyos contratos fueron prorrogados, la estimación del índice de precios al consumidor realizada por el INDEC, durante el período no registra *ninguna* variación en el rubro Alquileres.

Arrendamientos. El decreto 4366, del 30 de noviembre de 1955, *suspendió* hasta el 31 de enero de 1956, la ejecución de las sentencias de desalojo de los campos en que hubiera cosechas por levantar, y hasta el 31 de mayo de 1956 cuando tuvieren cultivos de ciclo estival; el decreto 7095, del 27 de diciembre, *prorrogó* los contratos de arrendamientos y aparcerías rurales, hasta fines de 1956; el decreto 21.915, del 7 de diciembre de 1956, reglamentó el régimen de tierras fiscales; el decreto 23.595, del 31 de diciembre, *prorrogó* hasta el 31 de diciembre de 1957 los contratos de arrendamiento y aparcerías rurales; el decreto 2187, del 28 de febrero de 1957, otorgó *facilidades* para la adquisición de tierras, por parte de productores rurales (el decreto 9991, del 26 de agosto, modificó el decreto 2187/57; el 10.179, del 29 de agosto, reglamentó los decretos 2187/57 y 9991/57; y el 3812, del 28 de marzo de 1958, amplió plazos); el decreto 2188, también del 28 de febrero, modificó el régimen de arrendamientos y aparcerías rurales; el decreto 13.562, del 28 de octubre, autorizó a la Dirección general de tierras, a fijar el precio del arrendamiento u ocupación de las tierras fiscales que administra, correspondientes a 1957 y años siguientes; el decreto 856, del 27 de enero de 1958, autorizó al ministerio de Agricultura y Ganadería, para conceder *facilidades* de pago para las deudas en concepto de ocupación, a los pobladores que lo solicitaran con el objeto de formalizar las operaciones de venta de la tierra que ocupan; y el decreto 6430, del 30 de abril, modificó la ley de arrendamientos y aparcerías rurales.

Tarifas públicas. El decreto 2373, del 8 de febrero de 1956, *unificó* las tarifas telefónicas en todo el país.

El cuadro Nº 4 muestra la evolución de las tarifas de los servicios públicos que pagaron los consumidores, durante el período en consideración.

Tarifas públicas, incluyendo impuestos

Cuadro Nº 4

Año	Nivel general	Combustibles	Energía eléctrica	Transporte	Comunicaciones
		Nominales			
		(1960=100)			
1955	19,2	20,3	17,6	19,7	16,2
1956	27,4	32,4	17,6	21,7	19,1
1957	29,5	33,8	21,3	26,8	21,2
1958	33,5	35,8	32,1	30,7	26,4
		(variaciones, en %)			
1956/55	42,7	59,6	0,0	10,2	17,9
1957/56	7,7	4,3	21,0	23,5	11,0
1958/57	13,6	5,9	50,7	14,6	24,5

Año	Nivel general	Combustibles	Energía eléctrica	Transporte	Comunicaciones
1958/55	74,5	76,4	82,4	55,8	63,0
		Reales (deflactadas por precios al consumidor)			
		(1960=100)			
1955	99,1	104,8	90,8	101,7	83,6
1956	124,7	147,5	80,1	98,8	86,9
1957	107,6	123,3	77,7	97,8	77,4
1958	92,9	99,3	89,0	85,1	73,2
		(variaciones, en %)			
1956/55	25,8	40,7	-11,8	-2,9	4,0
1957/56	-13,7	-16,4	-3,0	-1,0	-11,0
1958/57	-13,7	-19,5	14,6	-12,9	-5,3
1958/55	-6,3	-5,2	-2,0	-16,3	-12,4

Fuente: Elaborado en base a Nuñez Miñana y Porto (1982a).

En términos nominales el nivel general de las tarifas aumentó *42,7%* entre 1955 y 1956, *7,7%* al año siguiente, y *13,6%* entre 1957 y 1958. Como consecuencia de lo cual, dicho nivel general se ubicó en 1958, *74,5%* por encima del promedio de 1955 (el aumento no fue uniforme en las diferentes tarifas, resultando mayor en las de Energía Eléctrica, que subieron *82,4%* en el trienio, y menor en las de Transporte, que aumentaron *55,8%* durante el mismo período).

Tales aumentos nominales fueron *inferiores* al aumento del nivel general de los precios al consumidor, por lo que, en términos reales, el nivel general de las tarifas públicas resultó en 1958, *6,3% inferior* al de 1955 (resultó inferior aún en las tarifas eléctricas, que fueron las que más aumentaron durante el período); y esto fue así porque la importante recuperación inicial del valor real de las tarifas públicas no fue mantenida en el tiempo.

5.7. Salarios y condiciones laborales

¿Quién asumió la representación de los asalariados, en la negociación de los convenios colectivos? El decreto 2024, del 28 de octubre de 1955, dictó normas referidas a *elecciones* en organizaciones gremiales. Pero no se aplicaron. "Establecer la libertad sindical, de manera que quede asegurado el funcionamiento auténticamente democrático... Las conquistas y derechos de los trabajadores serán plenamente reconocidos y aún acrecentados", se lee en las *Directivas básicas del gobierno revolucionario* dadas a conocer el 7 de diciembre de 1955.

"Aramburu hizo lo que Lonardi prometió que no haría" (Szusterman, 1998). En efecto, el decreto 3032, del 16 de noviembre de 1955, la RL *intervino* la *Confederación General del Trabajo* (CGT), designando interventor al capitán de navío Alberto Patrón Laplacette (el decreto 5241, del 13 de diciembre, clarificó el decreto 3032/55).

El decreto 6925, del 16 de abril de 1956, dispuso que el ministerio de Trabajo y Previsión podría autorizar a los empleadores, a retener el importe

de las *cuotas sociales*, y entregarlas a las asociaciones profesionales de trabajadores, pero que estas retenciones no podrían efectuarse cuando el empleado u obrero notificara por escrito al empleador, su voluntad de que no se practicaran (el decreto 7106, del 19 de abril, reglamentó el decreto 6925/56); el decreto 7107, del 19 de abril, *inhabilitó* para ejercer cargos gremiales, a quienes hubieran ocupado cargos directivos o representativos de la CGT, o de asociaciones profesionales de trabajadores, entre el 1 de febrero de 1952 y el 16 de setiembre de 1955 (el decreto 14.190, del 8 de agosto, los volvió a habilitar, salvo a aquellos que se hubieran desempeñado en seccionales del Gran Buenos Aires); y el decreto 14.989, del 16 de agosto, dispuso que las elecciones para designar las autoridades de las asociaciones profesionales de trabajadores, se realizarían en forma tal que aseguraran el *voto secreto* de los afiliados, la representación minoritaria en los organismos directivos, y el secreto en la votación en las asambleas.

El decreto 452, del 17 de enero de 1957, *movilizó* al personal de *Aerolíneas Argentinas*; el decreto 1159, del 30 de enero, al del *Ferrocarril Roca*; y el decreto 1315, del 6 de febrero, al de *ferrocarriles*. El decreto 16.387, del 11 de diciembre, *intervino* la Federación gremial del personal de la industria de la carne, la Unión obrera metalúrgica, la Federación de asociaciones de trabajadores de la sanidad argentina, y la Asociación obrera textil; el decreto 934, del 27 de enero de 1958, durante 40 días *prohibió* las huelgas, paros parciales o trabajo a desgano, en los servicios públicos (el decreto 1950, del 24 de febrero, derogó el decreto 934/58); el decreto 1671, del 13 de febrero de 1958, *movilizó* al personal de *YPF*; y el decreto 2638, del 7 de marzo, al personal *bancario*.

Como consecuencia de todo esto "la CGT se fracturó, creándose las 62 organizaciones peronistas, los 32 gremios democráticos y el Movimiento de Unidad y Coordinación Sindical (MUCS) comunista. Pese a lo cual, los peronistas continuaron siendo la fuerza de mayor influencia en el movimiento obrero" (Mallon y Sourrouille, 1973). "Los dirigentes de orientación peronista lograron el control directo de los principales sindicatos industriales; y en los sectores de servicios comerciales, transportes y gubernamentales, donde se eligió a independientes para los cargos más altos, las masas respondían a la influencia peronista" (Potash, 1981). "En este capítulo de la historia del peronismo, Córdoba jugó un papel relevante... En junio de 1957 la CGT de Córdoba fue la primera normalizada en todo el país. Asumió la conducción Atilio López, secretario general de la Unión Tranviarios Automotor (UTA). Su primera manifestación: dispuso un paro para el 12 de julio de 1957 el cual, a pesar de haber sido declarado ilegal, tuvo acatamiento masivo. El 24 de setiembre hubo un segundo paro" (Tcach, 1995).

"Los socialistas querían recuperar el control de los sindicatos, [de los cuales habían sido] desplazados por Perón. Probarían ser los *gorilas* (62) más fanáticos" (Szusterman, 1989). Pero resultó imposible, porque "el movimien-

(62) "Delfor, libretista de *La revista dislocada*, inventó el estribillo 'deben ser los gorilas, deben ser, que andarán por ahí'. De ahí surgió lo de *gorilas*" (Ruiz Moreno, 1994).

to sindical tiene ya entidad propia: podrá ser sofocado, pero jamás destruido. Pocos advierten en las clases llamadas 'altas' el grado de madurez política, la lúcida percepción de los hechos, la inquebrantable decisión de defender sus prerrogativas, que anima al nuevo proletariado... El socialismo cree que va a reconquistar esa masa a través de la acción de un puñado de obreros denominados democráticos. Ahora bien, si algo esa gente debe sacarse de la cabeza es la idea de que alguna vez haya de reconquistar la dirección del proletariado... Hay pues que devolverle a los gremios su libertad" (Amadeo, 1956). "Si el radicalismo tuvo alguna vez cierto apoyo sindical, hacia 1942 lo había perdido por completo, y hacia 1952 era irrecuperable... Nos consolaba saber que el socialismo, autodenominado partido de los trabajadores, atravesaba por idénticas dificultades" (Babini, 1984).

"Fue grave e inexcusable error del gobierno no tratar la cuestión sindical como lo indicaba su origen, su virulencia y su probable evolución. La verdad es que no supimos qué hacer con el problema... Por otra parte, además de nuestra torpeza e ignorancia, el asesoramiento que se nos arrimó fue malo y desastroso" (Rojas, 1993).

El decreto 4925, del 17 de abril de 1958, *levantó* la intervención a la CGT.

...

Al filo del vencimiento de *todos* los convenios colectivos de trabajo, el decreto 2739, del 17 de febrero de 1956, prorrogó los convenios vigentes hasta que se homologaran las convenciones que se establecerían en su reemplazo... Los nuevos convenios colectivos —que comenzarían a ser discutidos a partir del 1 de marzo de 1956— tendrían una duración mínima de *18* meses, y el ministerio de Trabajo adoptaría las medidas necesarias para evitar el vencimiento simultáneo de todos los convenios, para lo cual podría prorrogar el plazo de duración convenido hasta un máximo de 6 meses... A cuenta, y con carácter de emergencia, a partir del 1 de febrero de 1956 dispuso un aumento salarial de *10%*, la equiparación de los salarios masculino y femenino, y la fijación del salario mínimo en *$mn 1.120* por mes (el cual regía para más de *35%* de los asalariados); los decretos 4069, del 1 de marzo, y 13.024, del 25 de julio, reglamentaron el decreto 2.739/56, mientras que el decreto 824, del 25 de enero de 1957, prorrogó por un año, a partir de sus respectivos vencimientos, la vigencia de los convenios colectivos de trabajo recientemente renovados, o que se renovaran conforme a las disposiciones del decreto 2739/56 (63).

El decreto 6121, del 4 de abril de 1956, *eliminó*, de los convenios colectivos de trabajo, las condiciones, clasificaciones y cláusulas que atentaran con-

(63) El decreto 4818, del 16 de marzo de 1956, dispuso los siguientes coeficientes para aplicar a las remuneraciones dispuestas por el decreto 2739/56: zona H (ejemplo: Comodoro Rivadavia), *1,05*; zona A (ejemplo: La Plata), *1*; zona B (ejemplo: Bahía Blanca), *0,95*; zona C (ejemplo: partido de Campana), *0,90*; zona D (ejemplo; partido de Cañuelas), *0,85*; zona E (ejemplo: partido de Trenque Lauquen), *0,80*; zona F (ejemplo: Cruz del Eje), *0,75*; y zona G (ejemplo: departamento de San Javier), *0,70*.

tra la necesidad nacional de incrementar la productividad, autorizando la implantación de incentivos morales y materiales que estimularan a los trabajadores a una mayor productividad, y que no atentaran contra la jornada legal ni la salud de aquellos; el decreto 12.035, del 2 de octubre de 1957, *autorizó* a que en los acuerdos laborales, pudieran convenirse mayores ingresos para los trabajadores, resultantes de sistemas de incentivación; y el decreto 12.623, del 11 de octubre, creó el *Instituto nacional de la productividad,* para organizar un servicio de asistencia técnica, para ofrecerlo a las instituciones que desearan desarrollar la eficiencia de sus medios de trabajo, actuar como árbitro en la fijación de normas, convenios, etc., por acuerdo de partes en cuanto se refiere a la materia de especialidad, y propender a la divulgación del concepto de productividad.

El decreto 9270, del 23 de mayo de 1956, modificó la ley 14.250, de 1953, que normaba el régimen de convenios colectivos de trabajo (la clave de la modificación fue la pérdida de la personería gremial de las asociaciones profesionales de trabajadores), disponiendo que "en los casos en que para un oficio, profesión, empresa, industria, comercio o actividad, exista una sola organización profesional inscripta, ella asumirá la representación de los trabajadores; y en los casos en que exista más de una, la representación de los trabajadores será ejercida por una comisión intersindical, la cual deberá respetar el derecho de las minorías", y que el decreto entraría en vigencia 150 días a contar desde el 1 de mayo de 1956, es decir, 4 meses después de haber sido dictado (el decreto 1275, del 4 de febrero de 1957, reglamentó el decreto 9270/56). "El decreto 9270/56 alentó la creación de sindicatos paralelos" Szusterman (1998).

El decreto 761, del 23 de enero de 1957, creó una comisión para proponer las medidas que considerara más convenientes, para encauzar en forma orgánica los conflictos colectivos de trabajo, y establecer las normas que deben regir en las relaciones obrero patronales, así como también las responsabilidades por su incumplimiento; el decreto 879, del 25 de enero, dispuso un régimen para *dirimir* los *conflictos* colectivos de trabajo, consistente en que, al no arribar a una solución, las partes debían someterlo a consideración del Poder Ejecutivo, quien antes de expedirse debía oír al ministerio de Trabajo, el cual debía expedirse en 10 días, dictando aquel el decreto dentro de los 30 días subsiguientes; el decreto 1334, del 7 de febrero, dispuso la competencia de la justicia del trabajo, en materia de asociaciones profesionales de trabajadores; el decreto 10.596, del 6 de setiembre, dispuso que la dirección nacional de trabajo intenvendría, de oficio o a pedido de parte, en los conflictos laborales previstos en el decreto 5205/57 (que había restablecido o creado organismos encargados de cuestiones laborales, en las provincias); el decreto 15.938, del 4 de diciembre, reglamentó la constitución, organización y funcionamiento, de las comisiones intersindicales, para sistematizar la representación sindical cuando existieran, para un mismo oficio, profesión, empresa, industria o actividad, 2 o más organizaciones profesionales.

Además, el decreto 10.374, del 11 de junio de 1956, dispuso que debía deducirse el aporte patronal, de las sumas que los funcionarios públicos reci-

bieran en concepto de premio estímulo o gratificación de análogas características; y el decreto 10.375, del 12 de junio, aclaró que la limitación establecida en materia de *jornada de trabajo* por la ley 11.544, de 1929, es máxima, y no impide una duración de trabajo menor de 8 horas diarias, o 48 semanales.

Vigente desde el 1 de febrero de 1956 se produjo una masiva y simultánea modificación de los salarios básicos de convenios, que habían permanecido constantes desde marzo de 1954. Los nuevos niveles se mantuvieron fijos hasta abril de 1958. El cuadro Nº 5 presenta las referidas modificaciones, tanto para peones como para oficiales.

AUMENTOS DE LOS SALARIOS BÁSICOS DE CONVENIOS DISPUESTOS EN FEBRERO DE 1956

Cuadro Nº 5

Rama industrial	Peón				Oficial				Brecha oficial/ peón feb.56 (%)
	Hasta ene.56 ($mn/hora)	Desde feb.56 ($mn/hora)	Var. (%)	Brecha rama/ promedio simple (%)	Hasta ene.56 ($mn/hora)	Desde feb.56 ($mn/hora)	Var. (%)	Brecha rama/ promedio simple (%)	
PROMEDIO SIMPLE	4,84	6,57	35,7		5,87	7,95	35,4		21,3
Cuero	4,55	6,78	49,0	-6,0	5,80	8,00	37,9	-1,2	18,0
Gráficos	4,55	6,70	47,3	-6,0	6,45	9,75	51,2	9,9	45,5
Madera	4,75	6,88	44,8	-1,9	5,55	7,91	42,5	-5,4	15,0
Mecánicos, t. automotor	4,70	6,60	40,4	-2,9	6,90	9,65	39,9	17,6	46,2
Lechería	4,75	6,65	40,0	-1,9	4,97	6,96	40,0	-15,3	4,7
Químicos	5,12	7,12	39,1	5,7	6,21	8,82	42,0	5,8	23,9
Metalúrgicos	4,79	6,61	38,0	-1,1	6,15	8,49	38,0	4,8	28,4
Confección	4,41	6,08	37,9	-8,9	6,17	8,52	38,1	5,1	40,1
Vitivinícolas	4,96	6,80	37,1	2,4	5,42	7,43	37,1	-7,7	9,3
Tabaco	5,06	6,92	36,8	4,5	5,97	8,05	34,8	1,7	16,3
Vidrio	4,61	6,30	36,7	-4,8	5,62	7,63	35,8	-4,3	21,1
Carne	5,38	7,33	36,2	11,1	6,51	8,93	37,2	10,9	21,8
Alimentación	4,65	6,32	35,9	-4,0	4,88	6,65	36,3	-16,9	5,2
Textil, lana	5,30	7,12	34,3	9,4	5,58	7,49	34,2	-4,9	5,2
Textil, algodón	4,90	6,58	34,3	1,2	5,97	7,96	33,3	1,7	21,0
Caucho	4,89	6,50	32,9	1,0	5,47	7,49	36,9	-6,8	15,2
Ceramistas	4,58	5,85	27,7	-5,4	5,62	7,01	24,7	-4,3	19,8
Calzado	4,69	5,88	25,4	-3,1	6,36	8,09	27,2	8,4	37,6
Mosaistas	5,03	6,29	25,0	3,9	5,80	7,25	25,0	-1,2	15,3
Papel y cartón	5,18	6,00	15,8	7,0	5,99	6,94	15,9	2,1	15,7

Fuente: Elaborado en base a Secretaría de Trabajo (1968).

Los salarios básicos de convenios aumentaron en promedio *35%*, tanto a nivel peón como oficial. Los aumentos no fueron uniformes, ya que subieron *49%* las remuneraciones de la rama Cuero y *47%* las de los Gráficos, pero sólo *15%* las de la rama Papel y Cartón (en general, los aumentos diferenciales según rama tendieron a disminuir la dispersión de las remuneraciones). El cuadro también muestra la reducida dispersión interrama de los *niveles* salariales (confecciones en el mínimo, con remuneraciones *9%* por debajo del promedio simple; carne en el máximo, con remuneraciones *11%* por encima del promedio simple), así como la reducida distancia dentro de cada rama, entre la remuneración del peón y la del oficial (gráficos en el máximo, con una

diferencia de *45%;* lechería, alimentación y textiles de lana en el mínimo, con *4%* de diferencia entre la remuneración del peón y la del oficial).

El decreto 7913, del 15 de julio de 1957, creó las *asignaciones familiares* para el personal de las empresas *comerciales privadas,* al disponer que desde el 1 de enero de 1957 (sic) los asalariados habrían de recibir *$mn 150* mensuales por cada hijo menor de 15 años, o incapacitado. Las referidas asignaciones se financiarían con un aporte de *4%* de los salarios, implementado a través de un Fondo Compensador; cada empleador calcularía la diferencia entre el *4%* de los salarios y las asignaciones familiares efectivamente pagadas a sus asalariados, depositando la diferencia si era positiva o solicitando el correspondiente reintegro si era negativa (el decreto 8879, del 1 de agosto, y el 16.811, del 23 de diciembre, modificaron el decreto 7913/57); el decreto 7914, también del 15 de julio, creó el sistema de asignaciones familiares para el personal de empresas *industriales privadas,* financiándolo con otro fondo compensador, formado con el aporte de *5%* de las remuneraciones (64); y el decreto 14.984, del 12 de noviembre, dispuso que el personal de la *administración nacional, y de las empresas del Estado,* recibiera una asignación familiar de $mn 150 mensuales por cada hijo a su cargo, menor de 15 años o discapacitado.

Además de todo lo cual el decreto 650, del 10 de octubre de 1955, modificó la ley 9688, de 1915, de *accidentes de trabajo* (el decreto 5005, del 19 de marzo de 1956, derogó parcialmente el decreto 650/55); el decreto 326, 14 de enero de 1956, regló el régimen laboral del personal que presta *servicios en casas de familia* (el decreto 7979, del 30 de abril, reglamentó el decreto 326/56); el decreto 20.714, del 19 de noviembre, organizó el *Instituto de servicios sociales bancarios,* financiado con *4%* de las remuneraciones, a abonar por partes iguales entre empleados y empleadores (el decreto 7555, del 3 de julio de 1957, dispuso que los bancos también aportaran al Instituto de servicios sociales bancarios, *2%* sobre el total percibido por intereses); y el decreto 8064, del 17 de julio de 1957, dispuso que los empleadores debían aportar *1,5%* de las indemnizaciones que se depositaran en cumplimiento de la ley 9688; y el decreto 4834, del 15 de abril de 1958, clarificó la forma de pago de las indemnizaciones por accidentes del trabajo.

5.8. Política fiscal

"El conflicto entre la eficiencia económica y una distribución equitativa de los ingresos nunca fue tan agudo como durante el período 1955-1966. Porque el principal instrumento para reconciliarlas, la política fiscal, se debilitó" (Díaz Alejandro, 1970).

En materia de *ingresos públicos* el decreto 2004, del 27 de octubre de 1955, creó el *Fondo de restablecimiento económico nacional,* con recursos prove-

(64) ¿Por qué *4%* en el caso de las empresas comerciales, y de *5%* en el de las industriales? Por diferencia en el tamaño promedio de la familia de empleados y obreros, supongo.

nientes de los gravámenes a las importaciones y las retenciones a las exportaciones, para financiar exclusivamente el adelanto tecnológico y económico de la producción agropecuaria, y el pago de los subsidios transitorios que eventualmente se establecerían para atenuar la incidencia del aumento de los precios agropecuarios, sobre el costo de la vida; el decreto 5152, del 12 de diciembre, dispuso que los importadores que se comprometieran a pagar los gravámenes extraordinarios y recargos de cambio, destinados al Fondo, mediante la formalización de un documento-compromiso, podrían hacerlo en cuotas; y el decreto 769, del 23 de enero de 1957, entregó a las provincias $mn 600 M. (equivalentes a *$us 16 M.*, al tipo de cambio libre), provenientes del Fondo.

El decreto 4073, del 1 de marzo de 1956, modificó el sistema tributario. Gravó las ganancias de capital con el impuesto a los *réditos*; fijó en *7%* la tasa básica del impuesto a los réditos para las personas, y en *30%* la tasa para las sociedades anónimas y en comandita por acciones; permitió deducir *100%* de las sumas invertidas por las explotaciones agropecuarias, en maquinaria e implementos agrícolas, *50%* de las sumas invertidas en bienes muebles de activo fijo, y *10%* del costo de construcción o adquisición de edificios que se destinarán a la actividad productiva; fijó en *8%* la tasa general del impuesto a las *ventas* (*5%* en el caso de las ventas de prendas de vestir, *1,25%* en el caso de las de combustibles); aumentó de *5% a 6%*, y de *10% a 12%*, las tasas del impuesto a las *ganancias eventuales*; y creó un impuesto de emergencia 1956, equivalente a *20%* del pago del impuesto a los réditos correspondiente a 1955 (el decreto 15.798, del 30 de agosto, reglamentó el decreto 4073/56); el decreto 23.598, del 31 de diciembre, modificó leyes impositivas; el decreto 178, del 9 de enero de 1958, modificó las leyes de impuestos a los réditos, a las ganancias eventuales, substitutivo del gravamen a la transmisión gratuita de bienes, de sellos y de contribución inmobiliaria; y el decreto 4610, del 14 de abril de 1958, volvió a modificar diversas leyes impositivas.

El decreto 1104, del 19 de octubre de 1955, reglamentó la ley de *impuestos internos*; el decreto 1510, del 22 de octubre, modificó el texto ordenado de las leyes de impuestos de *contribución inmobiliaria, sellos* y *a los réditos*; el decreto 3666, del 24 de noviembre, reglamentó el impuesto *de sellos*; el decreto 4920, del 7 de diciembre, *eximió* del impuesto *a las ventas* a productos y artículos de primera necesidad; el decreto 4921, también del 7 de diciembre, *redujo* a *5,5%* el impuesto a las ventas aplicable a cubiertas y cámaras; el decreto 7688, del 25 de abril de 1956, creó la *Dirección General Inmobiliaria*, para ocuparse del respectivo impuesto; el decreto 13.030, del 27 de julio, *rebajó*, con carácter provisional, la contribución del kerosene al Fondo Nacional de la Energía, en $mn 0,25 por litro, quedando en $mn 1 el precio de venta al público; y el decreto 14.007, del 6 de agosto, redujo a *5%* la alícuota del impuesto a *las ventas* para las cervezas.

La RL "mejoró el control de la evasión" (García, 1973). El decreto 14.260, del 8 de agosto de 1956, dispuso que los contribuyentes de los impuestos a los réditos, ganancias eventuales, beneficios extraordinarios, ventas, actividades lucrativas, aprendizaje y sustitución del gravamen a la transmisión gratuita de bienes, *podrían* presentar sus declaraciones juradas impositivas

certificadas por contador público, lo cual sería considerado como un índice favorable de idoneidad, y de la correcta liquidación de los gravámenes, y se tendría especialmente en cuenta al formularse los planes de inspección y verificación que debe realizar la DGI.

El decreto 3675, del 24 de noviembre de 1955, dispuso que las provincias del Chaco, La Pampa y Misiones, ingresaran al régimen de *coparticipación federal* de impuestos, a cuyo efecto sus alícuotas serían disminuidas de la que le corresponde a la Nación; y el decreto 770, del 23 de enero de 1957, prorrogó y modificó el régimen de coparticipación federal de impuestos.

El decreto 5147, del 9 de diciembre de 1955, *condonó* multas, recargos, intereses punitorios y cualquier otra sanción, para quienes regularizaran su situación en materia impositiva, antes de fin de 1955; y el decreto 16.168, del 9 de diciembre de 1957, facultó a los jefes de los servicios administrativos de los ministerios y entidades descentralizadas, a resolver toda solicitud de pago para cancelar con facilidades deudas contraídas con el fisco.

En materia de *gasto público*, el decreto 556, del 8 de octubre de 1955, creó el *Instituto Nacional de Acción Social*, para asegurar no sólo la continuidad de los servicios de acción social prestados hasta el presente, sino que los mismos llegaran a todos los sectores necesitados de la población; el decreto 7104, del 28 de diciembre, dictó *normas de economía* para ser tenidas en cuenta en la confección y aprobación del presupuesto general de la Nación 1956 (el decreto 1635, del 30 de enero de 1956, modificó el decreto 7104/55); el decreto 4693, del 13 de marzo de 1956, dictó normas para la contratación de obras públicas bajo el régimen de la ley 12.910, de 1946 (mayores costos); el decreto 9875, del 1 de junio, creó un plan de *caminos* de fomento agrícola (el decreto 14.281, del 31 de octubre de 1957, aprobó las bases para la distribución definitiva de los fondos creados por dicho plan); el decreto 23.033, del 26 de diciembre, incorporó al Fondo nacional de vialidad, los recursos provenientes de la ley 14.385, de 1954; el decreto 23.652, del 31 de diciembre, creó una comisión para proyectar la *racionalización* orgánica funcional de la administración nacional; el decreto 1375, del 8 de febrero de 1957, autorizó al ministerio de Asistencia Social y Salud Pública, para convenir con provincias y municipios, la *transferencia* de los establecimientos asistenciales de propiedad de la Nación; el decreto 9096, del 5 de agosto, dispuso que la JNC determinara el quebranto sufrido por las empresas frigoríficas, que debía ser abonado por el Estado; el decreto 505, del 16 de enero de 1958, dispuso que el *Fondo nacional de vialidad* se financiara con un impuesto de *35%* al gasoil, uno de $mn 0,0115 por litro a todo otro combustible líquido, y uno de $mn 0,30 por litro sobre todos los aceites lubricantes); y el decreto 5574, del 22 de abril, creó un impuesto a las *naftas* y el *gasoil*, en Capital Federal y Tierra del Fuego, de *6%* durante el ejercicio fiscal 1958-1959, de *10,5%* durante el ejercicio fiscal 1959-1960, y de *15%* a partir del ejercicio 1960/61, para ejecutar obras viales en las referidas jurisdicciones.

En materia de *empresas públicas y organismos descentralizados*, el decreto 310, del 13 de enero de 1956, aprobó los estatutos de la *Empresa Nacio-*

nal de Telecomunicaciones (ENTEL); el decreto 9295, del 24 de mayo, dispuso que el consejo de administración de ENTEL dispondría las normas para la asignación ordenada y equitativa de las disponibilidades de instalación de nuevas líneas telefónicas; el decreto 11.552, del 2 de julio, aprobó los estatutos de *Aerolíneas Argentinas*; el decreto 14.918, del 14 de agosto, creó la *Dirección General de la Energía*; el decreto 15.026, del 16 de agosto, aprobó el plan de reactivación de *YPF*; el decreto 15.027, también del 16 de agosto, aprobó el estatuto orgánico de *YPF*; el decreto 15.778, del 29 de agosto, creó la empresa de Estado *Ferrocarriles del Estado Argentino*; el decreto 18.689, del 8 de octubre, autorizó a Agua y Energía Eléctrica (ENDE) para efectuar en el país y en el exterior el llamado a *licitación pública* para la realización del proyecto y ejecución, con financiación, de la central térmica del Gran Buenos Aires (el decreto 1201, del 3 de febrero de 1958, complementó el decreto 18.689/56); el decreto 23.390, del 31 de diciembre, mantuvo la jurisdicción nacional sobre los servicios eléctricos del Gran Buenos Aires; el decreto 1379, del 8 de febrero de 1957, dispuso que el ministerio de Comercio e Industria podría afectar el Fondo de reserva de energía eléctrica, para efectuar *préstamos* a los entes de suministro eléctrico que prestaran servicios en pequeñas localidades del interior del país; el decreto 10.487, del 3 de setiembre, dispuso que los recursos provenientes del recargo de cambio a las importaciones, se aplicarían al desarrollo de las fuentes de energía; el decreto 12.618, del 11 de octubre, aprobó el contrato celebrado entre YPF y un conjunto de empresas norteamericanas, para construir el *oleoducto* que uniría Campo Durán-San Lorenzo con Buenos Aires; el decreto 1055, del 29 de enero de 1958, creó el *seguro aeronáutico*, empresa del Estado; el decreto 1902, del 20 de febrero, dictó normas para la venta de inmuebles propiedad de Ferrocarriles del Estado Argentino; el decreto 2771, del 12 de marzo, creó *Flota mercante del Estado* y *Flota argentina de navegación de ultramar*, empresas del Estado; el decreto 2772, dictado en la misma fecha, creó *Flota fluvial del Estado Argentino*, empresa del Estado; y el decreto 2773, también del 12 de marzo, creó *Talleres de reparaciones navales*, empresa del Estado.

En materia *jubilatoria*, el decreto 658, del 11 de octubre de 1955, *intervino* las cajas nacionales de previsión; el decreto 5146, del 21 de marzo de 1956, consolidó las *deudas previsionales* al 29 de febrero de 1956, permitiendo abonarlas en *28* cuotas trimestrales; el decreto 11.911, del 4 de julio, aprobó el régimen de previsión para el *servicio doméstico*; el decreto 12.461, del 11 de julio, creó una comisión para el estudio y revisión del régimen de previsión social vigente y su relación financiera con el Estado; el decreto 15.782, del 29 de agosto, modificó la ley 14.236, de 1953, en lo referente a sanciones por incumplimiento de obligaciones con el sistema de previsión social; el decreto 23.391, del 31 de diciembre, modificó los regímenes previsionales de empresarios, profesionales, trabajadores independientes y trabajadores rurales; el decreto 1511, del 12 de febrero de 1957, reglamentó la ley 14.399, de 1955, y el decreto 23.391/56, referidos al régimen de previsión para trabajadores rurales; el decreto 1644, del 15 de febrero, reglamentó la ley 14.397, de 1954, referida al régimen de previsión para empresarios, profesionales y trabajadores independientes; el decreto 12.458, del 8 de octubre, autorizó a los *jubilados* a desempeñar *actividades por cuenta ajena*; el decreto 1049, del

29 de enero de 1958, fijó en *82%* del correspondiente salario, la jubilación del personal del servicio exterior de la Nación (el decreto 5166, del 18 de abril, aclaró el decreto 1049/58; y el decreto 5567, del 22 de abril, incorporó a dicho decreto, al personal incluido en la ley 12.579, de 1939, es decir, magistrados y cuerpo diplomático; y el decreto 4838, del 15 de abril, incorporó al régimen de previsión de la ley 4349 (empleados públicos), al personal de las cajas nacionales de previsión para el personal de comercio e industria.

Por último, el decreto 4027, del 1 de abril de 1958, creó el *Instituto superior de administración pública* (ISAP), para prestarle asistencia técnica y realizar o promover cursos de especialización, a fin de mejorar la organización y funcionamiento de la organización del Estado y el nivel de preparación de sus agentes.

"La utilización de estímulos fiscales como instrumento de política económica, aunque presenta algunos antecedentes previos, pasó a ser importante a partir de 1956 (65)... Las deducciones con respecto al impuesto a los réditos, de un porcentaje del valor de las inversiones realizadas por las empresas privadas, constituyeron el principal instrumento empleado. A partir de 1956 se permitieron las deducciones aún en los casos en que las inversiones no fuesen financiadas con utilidades no distribuidas" (Llosas, 1970) (66).

. . .

El gasto anual del gobierno nacional cayó *2,2%* en términos reales, comparando el promedio del período 1956-1957, con el del período 1953-1955; los ingresos del gobierno nacional cayeron *7,7%* en la misma comparación (por disminución de los impositivos y de seguridad social, y mantenimiento de los aduaneros); mientras que las erogaciones del sector público total cayeron *10%* (Elizalde, 1977; Domenech, 1986).

5.9. Privatizaciones

El decreto 2018, del 2 de febrero de 1956, *suspendió* por *6* meses, la iniciación o el trámite de los procedimientos administrativos y judiciales correspondientes a causas de *expropiación* de cualquier clase, fundados en leyes y decretos dictados entre el 4 de junio de 1943 y el 16 de setiembre de 1955.

---

(65) "A comienzos de 1956 se limitó a *50%* del costo estimado por los bancos, la proporción máxima de los créditos especiales para financiar inversiones en activos fijos, como medio de promover una mayor concurrencia del capital privado en las adquisiciones. La proporción sube a *70%* en el caso de la maquinaria agrícola, silos, chasis para camiones, etc." (BCRA, Memoria 1956).

(66) A pesar de que durante la RL fueron cuantitativamente más significativas, "para la economía en su conjunto, tanto durante el período 1946-1955, como durante el lapso 1956-1963, las desgravaciones impositivas explican *18%* de la formación de capital de cada período... Sectorialmente, mientras durante el período peronista las desgravaciones impulsaron las inversiones en el sector manufacturero, durante la RL incentivaron las realizadas en el sector agropecuario" (BARA, 1968).

En materia de *medios de comunicación*, el decreto 170, del 1 de octubre de 1955, *anuló* licitaciones de radios realizadas en 1954; el decreto 686, del 11 de octubre, prorrogó la explotación de ciertas redes privadas de radiodifusión; el decreto 4360, del 30 de noviembre, derogó la ley 14.021, de 1951, que había expropiado el diario *La Prensa*; el decreto 5142, del 9 de diciembre, desbloqueó las cuentas, fondos y valores de *La Prensa*; el decreto 5880, del 4 de junio de 1957, dispuso *liquidar* las empresas periodísticas ALEA, CROMO y LUZ; el decreto 11.947, del 1 de octubre, facultó al interventor liquidador de las empresas periodísticas, a vender las unidades gráficas a que se refiere el decreto 5880/57, no adjudicadas en la licitación pública del 31 de agosto de 1957; el decreto 16.925, del 26 de diciembre, adjudicó la unidad gráfica 'La Epoca'; el decreto 16.926, también del 26 de diciembre, adjudicó la unidad gráfica 'Democracia'; y el decreto 801, del 24 de enero de 1958, adjudicó la unidad gráfica 'Crítica'.

El decreto 9748, del 30 de mayo de 1956, derogó el decreto 14.384/55, que había creado una comisión para solucionar cuestiones derivadas de la liquidación judicial dispuesta por la ley 14.122, de 1952 (grupo *Bemberg*), que afectaran a personas o entidades ajenas a la dirección de dicho grupo; el decreto 12.432, del 11 de julio, anuló la venta del establecimiento comercial e industrial *Libertad*, que había sido dispuesta el 3 de mayo de 1955, pasándolo a manos de la comisión administradora de bienes ley 14.122; el decreto 12.965, del 18 de julio, restituyó las *Fábricas Obreras Cerveceras Argentinas* a la referida comisión; el decreto 12.972, también del 18 de julio, le retiró la personería jurídica a Fábricas Obreras Cerveceras Argentinas; y el decreto 18.791, del 15 de octubre, designó al procurador del Tesoro, para que representara al Estado nacional en la comisión administradora bienes ley 14.122.

El decreto 14.986, del 16 de agosto de 1956, creó una comisión para tratar la situación de los bienes que fueron considerados como 'propiedad enemiga', con el objeto de proponerle al Consejo Económico y Social las bases para las negociaciones a que hubiere lugar; y el decreto 15.365, del 21 de noviembre de 1957, dispuso la venta individual, en remate público, de las empresas que formaban parte de la Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE) (el decreto 6265, del 26 de abril de 1958, aprobó las respectivas bases y condiciones).

El decreto 857, del 25 de enero de 1957, derogó los decretos 21.240, del 5 de octubre de 1950, y 26.814, del 19 de diciembre, que habían dispuesto, respectivamente, la intervención y cancelación de la autorización de funcionamiento del *Instituto Massone* SA Productos Químicos Biológicos.

No todas fueron privatizaciones, ya que el decreto 7948, del 30 de diciembre de 1955, *estatizó* el servicio telefónico de Río Grande, Tierra del Fuego; y el decreto 20.343, del 8 de noviembre de 1956, declaró de *utilidad pública* y sujetos a expropiación, las acciones que el Estado no había adquirido todavía de la Compañía Argentina de Navegación *Dodero* SA, Río de la Plata SA de Navegación de Ultramar, y Compañía de Navegación Fluvial Argentina SA.

5.10. Promoción industrial

El decreto 13.403, del 31 de julio de 1956, derogó el decreto 3347/48, que había creado la Dirección nacional de radicación de industrias; el decreto 766, del 23 de enero de 1957, creó la *Dirección de fabricaciones e investigaciones aeronáuticas*, sobre la base de la ex Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado (IAME); y el decreto 17.138, del 27 de diciembre, creó el *Instituto nacional de tecnología industrial* (INTI).

El decreto 14.024, del 6 de agosto de 1956, declaró de interés nacional la provisión e instalación del sistema de telecables coaxiles y equipos asociados; el decreto 62, del 4 de enero de 1957, dispuso el fomento de la cinematografía argentina, para lo cual creó el *Instituto nacional de cinematografía* y el fondo de fomento cinematográfico, financiado con un impuesto de *10%* a las entradas de los cines; el decreto 4915, del 13 de mayo, dispuso la protección y fomento de la industria *opoterápica*; el decreto 11.953, del 1 de octubre, dispuso que toda *maquinaria agrícola* o repuesto para la misma de fabricación nacional, debía provenir de fábricas inscriptas en un registro de fabricantes de maquinaria agrícola y sus repuestos específicos; el decreto 11.954, también del 1 de octubre, *liberó* de derechos aduaneros y sus adicionales, a toda materia prima a utilizarse en la industria de que se trata, así como también a las máquinas, equipos e instrumentos que fueran precisos para la instalación de nuevos establecimientos dedicados a la fabricación de *automotores y de máquinas e implementos agrícolas*; el decreto 15.385, del 21 de noviembre, declaró de interés nacional la fabricación de *tractores*; el decreto 15.386, del 21 de noviembre, dictó las normas referidas a la importación de elementos para la fabricación de tractores (las partes pagarían Smn 40 por dólar, el Consejo de la industria de tractores fijaría los cupos para la importación de tractores, etc.); el decreto 1251, del 4 de febrero de 1958, declaró a la actividad *teatral* como elemento directo de difusión de cultura, acreedora del apoyo económico del Estado; y el decreto 5759, del 23 de abril, dictó normas para fomentar la producción de *yerba mate*.

5.11. Reformas monetaria y crediticia

"Hay que retornarle a los bancos los depósitos transferidos al BCRA, otorgándole a éste autonomía técnica y administrativa", recomendó Prebisch en su *Informe*. La reforma monetaria y crediticia se implementó mediante media docena de decretos, dictados el 22 de octubre de 1957, vigentes a partir del 1 de diciembre de dicho año, es decir, al *final* de la gestión de la RL (67).

El decreto 13.125 dispuso que los *depósitos* recibidos por cuenta del BCRA fueran considerados por los bancos y entidades bancarias, como recibidos

---

(67) "FRONDIZI, ya candidato a presidente y con la influencia que le daba esa candidatura y su propia personalidad, se dirigió al gobierno oponiéndose violentamente al abandono del sistema bancario peronista" (PINEDO, 1968).

por cuenta propia (68); que todos los depósitos que se recibieran a partir del 1 de diciembre de 1957 podrían ser aplicados a sus operaciones corrientes; que si los depósitos fueran inferiores a los límites de redescuento, la diferencia se transformaría en redescuento ordinario, pero si fueran superiores, durante 2 años *no* podrían prestarse sin autorización del BCRA, el cual podría establecer efectivos mínimos diferenciales según bancos o grupos de bancos. Según el art. 5º, el gobierno Nacional, mediante la entrega de un bono al BCRA, se haría cargo de la deuda del IAPI y otros organismos del Estado, con el BNA, el BIRA, el Banco de la Provincia de Buenos Aires y otros bancos o entidades bancarias. El BCRA recibiría el bono en cancelación del redescuento respectivo [se trató del *Bono provisional de saneamiento*, por *$mn 27.599 M.*] (el decreto 1522, del 10 de febrero de 1958, complementó el decreto 13.125/57). "Las medidas de saneamiento comprendieron también sustanciales aumentos de los capitales de los bancos nacionales. El BCRA y el BHN *decuplicaron* su capital, el BNA casi lo duplicó, y el BIRA lo multiplicó por casi 20... El BIRA transfirió al BNA sus operaciones de corto plazo" (BCRA, Memoria 1957). "Continuó la garantía de los depósitos" (Diz, 1966).

El decreto 13.126 modificó la *carta orgánica* del BCRA. Su art. 2º eliminó de sus objetivos el de promover, orientar y realizar, la política económica adecuada para mantener un alto grado de actividad, que procurara el máximo empleo de los recursos humanos y materiales disponibles y la expansión ordenada de la economía, con vistas a que el crecimiento de la riqueza nacional permitiera elevar el nivel de vida de los habitantes de la Nación, que había sido incluido en la reforma de 1946; mientras que el art. 47 mantuvo la suspensión de los arts. 23 y 24, de manera que el BCRA no tuvo que mantener en todo momento una reserva de oro y divisas equivalente a *25%* como mínimo, de sus billetes en circulación y obligaciones a la vista, ni estaría obligado a cambiar a la vista sus billetes por oro o divisas, a su opción.

El decreto 13.127 se ocupó del funcionamiento de los *bancos*. El BCRA amplió su ámbito de intervención, al disponer que la referida institución podría declarar sujetas a las disposiciones sobre política monetaria y crediticia, a las empresas denominadas de ahorro y capitalización, y a las entidades financieras que actuaran como intermediarias de crédito acordando préstamos y financiaciones mediante el uso de fondos propios o de terceros; que el BCRA fijaría las tasas máximas y mínimas de interés que podrían pagar los bancos por los distintos tipos de depósitos, las tasas mínimas y máximas de interés y comisiones que los bancos percibirán por sus distintas operaciones de préstamos, así como los efectivos mínimos, los cuales podrían ser distintos para los diversos tipos de depósitos y obligaciones, y alcanzar hasta la

(68) El 31 de diciembre de 1946 los bancos comerciales le habían transferido al BCRA depósitos por *$mn 11.075 M.* (equivalentes a *40%* del PBI), con la siguiente composición: cuenta corriente, *50%* del total; caja de ahorros, *42%*; plazo fijo *1%*; otros depósitos, *7%*. El 1 de diciembre de 1957 los bancos comerciales recibieron del BCRA depósitos por *$mn 68.092 M.* (*27%* del PBI), con la siguiente composición: cuenta corriente, *57%*; caja de ahorros, *32%*, plazo fijo, *0%*, otros depósitos, *11%* (BCRA, Memoria 1957).

totalidad de los incrementos de dichos depósitos y obligaciones que se produjeran a partir de cualquier fecha que el BCRA determinara. El BCRA podría establecer asimismo diferentes porcientos de efectivo mínimo, para las distintas zonas bancarias del país, así como autorizar la inversión de parte del efectivo mínimo en títulos o bonos que al efecto establezca.

En cumplimiento del decreto 13.127/57, a partir del 1 de diciembre de 1957 el BCRA elevó la tasa de interés pasiva (la que los bancos le pagan a los depositantes) de *3%* a *5%* anual, y la tasa activa (la que los bancos le cobran a los deudores) de *9%* a *10%* anual. Simultáneamente, los efectivos mínimos fueron fijados en *10%* de los depósitos en cajas de ahorro o plazo fijo, y en *20%* de los depósitos a la vista, existentes al 30 de noviembre de 1957; y en *30%* del *aumento* de los depósitos a la vista, a partir de la referida fecha. No se establecieron encajes diferenciales por bancos o grupos de bancos (BCRA, Memoria 1957) ni, hasta mediados de 1958, encajes diferenciales según la localización de los bancos. "Los efectivos mínimos permanecieron constantes hasta mayo de 1958" (Aisenstein, 1986).

Junto a lo cual el decreto 13.128 modificó la carta orgánica del Banco Hipotecario Nacional (BHN), el 13.129 la del Banco de la Nación Argentina (BNA), y el 13.130 la del Banco Industrial de la República Argentina (BIRA). El decreto 4028, del 1 de abril de 1958, aprobó la carta orgánica del *Banco Municipal de la Ciudad de Buenos Aires*; el decreto 4614, del 14 de abril, volvió a modificar la carta orgánica del BCRA; y el decreto 6393, del 29 de abril, reglamentó la carta orgánica del BHN.

Además, el decreto 5043, del 20 de marzo de 1956, dispuso la liquidación del *Instituto mixto de inversiones mobiliarias*; el decreto 6744, del 18 de junio de 1957, dispuso que el BCRA tomara a su cargo la liquidación del Instituto mixto, dispuesta por el decreto 5043/56; y el decreto 18.137, del 26 de setiembre de 1956, aprobó los reglamentos de compraventa en las instituciones bancarias oficiales.

Como consecuencia de medidas de fuerza, el decreto 2672, del 7 de marzo de 1958, *suspendió* los efectos jurídicos y administrativos, relacionados con los vencimientos de las obligaciones contraídas por terceros con los bancos, de los documentos recibidos por estos al cobro, de los plazos para el cobro de cheques y demás plazos y vencimientos de orden bancario y cambiario, entre el 27 de enero y el 15 de marzo de 1958 (¡43 días!), al tiempo que dispuso *feriado bancario* el 10 y 12 de marzo de 1958; y el decreto 3811, del 28 de marzo de 1958, declaró feriado bancario el 31 de marzo de 1958.

Por último el decreto 3115, del 18 de marzo de 1958, estableció el régimen de *crédito naval*, de promoción y desarrollo de la industria mercante y de la industria naval nacionales, para otorgar préstamos hasta a *15* años, a *5%* de interés anual.

"En 1956 el BCRA aprobó las iniciativas de varios bancos, para instalar 29 delegaciones, 10 sucursales y 3 agencias, en centros urbanos y rurales que

las requerían por carecer de ese servicio" (BCRA, Memoria 1956). "La política referida a la entrada de *nuevos bancos* cambió drásticamente a partir de la reforma implementada en diciembre de 1957... Además el BCRA adoptó una actitud permisiva respecto al proceso de adquisiciones (*takeovers*) y fusiones bancarias... Entre 1946 y 1957 el número de sucursales creció *1,5%* anual, mientras que entre 1957 y 1966 creció *5,1%* anual, y entre 1967 y 1976, creció *6,1%* anual" (Feldman, 1977).

...

¿Cuál fue la evolución de los indicadores monetarios y crediticios durante el período en consideración?

Entre noviembre de 1954 e igual mes de 1955 la *base monetaria* creció *16,6%*, mientras que durante los 2 próximos años aumentó *19,1%* anual. Más importante todavía, mientras entre noviembre de 1955 e igual mes de 1956 la base monetaria aumentó *27%*, entre noviembre de 1956 y vísperas de la reforma monetaria y crediticia subió *11,6%*. No hubo cambios en el origen sectorial de la base monetaria, ya que la totalidad de la creación de base se debió al sector financiero (lo cual no necesariamente quiere decir crédito al sector privado).

La cantidad de *dinero* que no devenga interés, es decir, la suma de billetes y monedas más depósitos a la vista, que durante el año finalizado en noviembre de 1955 había aumentado *15,8%*, creció a exactamente la misma velocidad promedio anual entre noviembre de 1955 e igual mes de 1957 (lo hizo a *18,3%* entre noviembre de 1955 e igual mes de 1956, y a *13,2%* entre noviembre de 1956 e igual mes de 1957); mientras que la cantidad total de dinero, la que incluye depósitos de ahorro y a plazo fijo, que en el año anterior a noviembre de 1955 había crecido *15,2%*, aumentó *17,6%* durante los 2 primeros años de la RL (*21%* entre noviembre de 1955 e igual mes de 1956, y *14,4%* entre noviembre de 1956 e igual mes de 1957).

A pesar del aumento nominal, las *tasas de interés* del segmento regulado del mercado crediticio fueron inferiores a la tasa de inflación, por lo que resultaron negativas en términos reales. En base a los índices de precios calculados por el INDEC (que durante el final de la gestión peronista pueden subestimar la tasa de inflación libre), las tasas de interés fueron *más* negativas en términos reales durante la RL, que durante el final del período peronista (tanto durante 1956 como durante 1957, la tasa de interés pasiva fue *2,3% mensual* negativa, lo cual quiere decir que el ahorrista perdió anualmente *24,4%* del poder adquisitivo de su capital; y tanto durante 1956 como durante 1957, la tasa activa fue *1,1%* mensual negativa, lo cual quiere decir que el deudor licuó su pasivo anualmente en *12%*).

Por último, mientras entre noviembre de 1954 e igual mes de 1955 el *crédito* había aumentado *15,3%*, entre noviembre de 1955 e igual mes de 1956 subió *25,1%*, y en los 12 meses siguientes aumentó *22,7%*. "En 1957 se le dió impulso a los créditos para comprar campos por parte de los arrendatarios y aparceros rurales" (Dadone y Cavallo, 1974).

En síntesis, durante la RL no se observa ninguna desaceleración del ritmo de crecimiento de los agregados monetarios y crediticios, habiéndose acentuado la negatividad real de las tasas de interés reguladas por el BCRA.

Los indicadores referidos al sistema bancario dejaron de abarcar la totalidad del mercado monetario y crediticio, ya que "la aparición de intermediarios financieros no bancarios fue otro desenvolvimiento esencial ocurrido a fines de los años cincuenta" (Arnaudo, 1986). "Dos tercios del financiamiento de los sectores domésticos no financieros, provino de obligaciones financieras no bancarias. La sustitución del dinero y crédito bancarios siguió hasta por lo menos la mitad de la década de 1960" (Itzcovich, 1969); "en la década de 1930, *80%* del ahorro se canalizaba a través de activos financieros del sistema institucionalizado. En 1960 sólo una tercera parte" (Cavallo, 1977).

6. Estrategia implícita

"El lapso 1955-1958 puede calificarse como un período de crisis pospuestas del balance de pagos, durante el cual se intentó pasar gradualmente de un sistema de controles cuantitativos, a otro de mayores incentivos de precios, sin reducir o redistribuir el ingreso y con la ayuda a corto plazo del capital extranjero... [Dentro del lapso hubo] "una primera etapa, de 'inflación correctiva', seguida por otra —a partir de enero de 1957— concentrada en la estabilización" (Mallon y Sourrouille, 1973).

Esta descripción capta mejor que las incluídas al comienzo de la sección dedicada a reseñar las medidas adoptadas, lo que podría denominarse la estrategia implícita utilizada durante el período. Estrategia que las autoridades armaron contra reloj, a partir de varios "libretos" competitivos —algunos de los cuales aconsejaban dejar las tareas fundamentales para el gobierno que surgiera de las urnas—, donde la selección fue realizada en buena medida en base a la opinión general y personal que el decisor tenía de cada uno de los proponentes, más allá de su idoneidad (esto ocurre casi siempre, pero hay gobiernos donde dirigentes y técnicos pudieron conocerse, tratarse e interactuar con anterioridad, y otros donde se conocen en el momento mismo en que tienen que trabajar juntos).

La idea básica que subyace en las medidas adoptadas es la de *reencauzar* la economía, actuando directamente sobre los desajustes más notorios. De ahí el énfasis en el aumento de la producción y exportación agropecuarias, la actualización de la infraestructura, la desregulación financiera, etc.

La inflación parecía preocupar, pero no obsesionar; en todo caso, la política económica de la RL no *comenzó* por suprimir el aumento generalizado del nivel general de los precios, manteniendo la estructura heredada de precios relativos, sino que buscó corregir por lo menos algunas de las distorsiones que había en estos, sabiendo que a raíz de ello habría de pagar cierto "precio" —al menos transitorio— en términos de tasa de inflación.

7. Resultados

Si, como se sugiere en la sección anterior, la RL se propuso reencauzar la economía a partir de la herencia recibida, particularmente actualizando la infraestructura y morigerando el estrangulamiento externo, muy probablemente sus 2 años y medio de existencia resulten un período muy corto para evaluar los resultados (¿cuánto tiempo transcurría, en aquella época, entre el momento de la decisión de ampliar la capacidad de generación eléctrica y la aparición concreta del fluído?).

Explicitada esta relevante consideración; ¿qué pasó con la evolución económica general, por una parte, y la tasa de inflación por la otra, durante el período en consideración?

7.1. Crecimiento y distribución

Hasta fines de la década de 1960 el BCRA estimaba las cuentas nacionales con frecuencia anual. ¿Cómo evaluar, a partir de dichos datos, la evolución económica durante un período que abarca desde el último trimestre de 1955, hasta el primer cuatrimestre de 1958? En las líneas que siguen el análisis se circunscribe a los años calendarios completos de la RL, es decir, 1956 y 1957 (69).

En el bienio 1955-1957 el *PBI total* creció *4%* anual en términos reales, con fuerte dispersión sectorial: caída de *2,5%* anual en el PBI agropecuario, aumentó de *7,4%* anual en el sector industrial (70). Durante el mismo período el volumen físico de las *exportaciones* aumentó *10%* anual (71), la inversión aumentó *8%* anual, y el consumo *3%* anual.

La evolución coyuntural de los indicadores macroeconómicos durante el período en consideración no fue tan buena como lo conjeturó el *Informe Prebisch*, pero tampoco resultó desastrosa. "Que la economía se haya comportado de esta manera, dada la fuerte incertidumbre política, muestra la

---

(69) Dicho análisis se basa en las estimaciones realizadas con la estructura de ponderaciones de 1960. La aclaración es importante porque para el período también se cuenta con las estimaciones que surgen cuando se utiliza la estructura de ponderaciones de 1950, la cual no incluye las industrias instaladas durante la segunda mitad de la década de 1950 (para ilustrar la magnitud de la discrepancia baste decir que entre 1950 y 1962 el PBI total creció *19%* en términos reales, con ponderaciones de 1950, y *42%* con ponderaciones de 1960).

(70) En aquella época el valor absoluto del PBI industrial era de menos del doble del PBI agropecuario.

(71) No así el *valor* de las exportaciones, que sufrió el referido deterioro de los términos del intercambio. El valor de las exportaciones aumentó muy poco, al pasar de *$us 928,6 M.* en 1955, a *$us 943,8 M.* en 1956 y a *$us 974,8 M.* en 1957. En los 3 años las importaciones superaron a las exportaciones, generando un déficit comercial promedio equivalente a *27%* de las ventas al exterior.

"El problema de fondo radica en el persistente desequilibrio del balance de pagos... En tales condiciones, apenas pudieron atenderse en 1956, en mínima parte, las elevadas necesidades de reequipamiento existentes de tiempo atrás en diversos sectores" (BCRA, Memoria 1956).

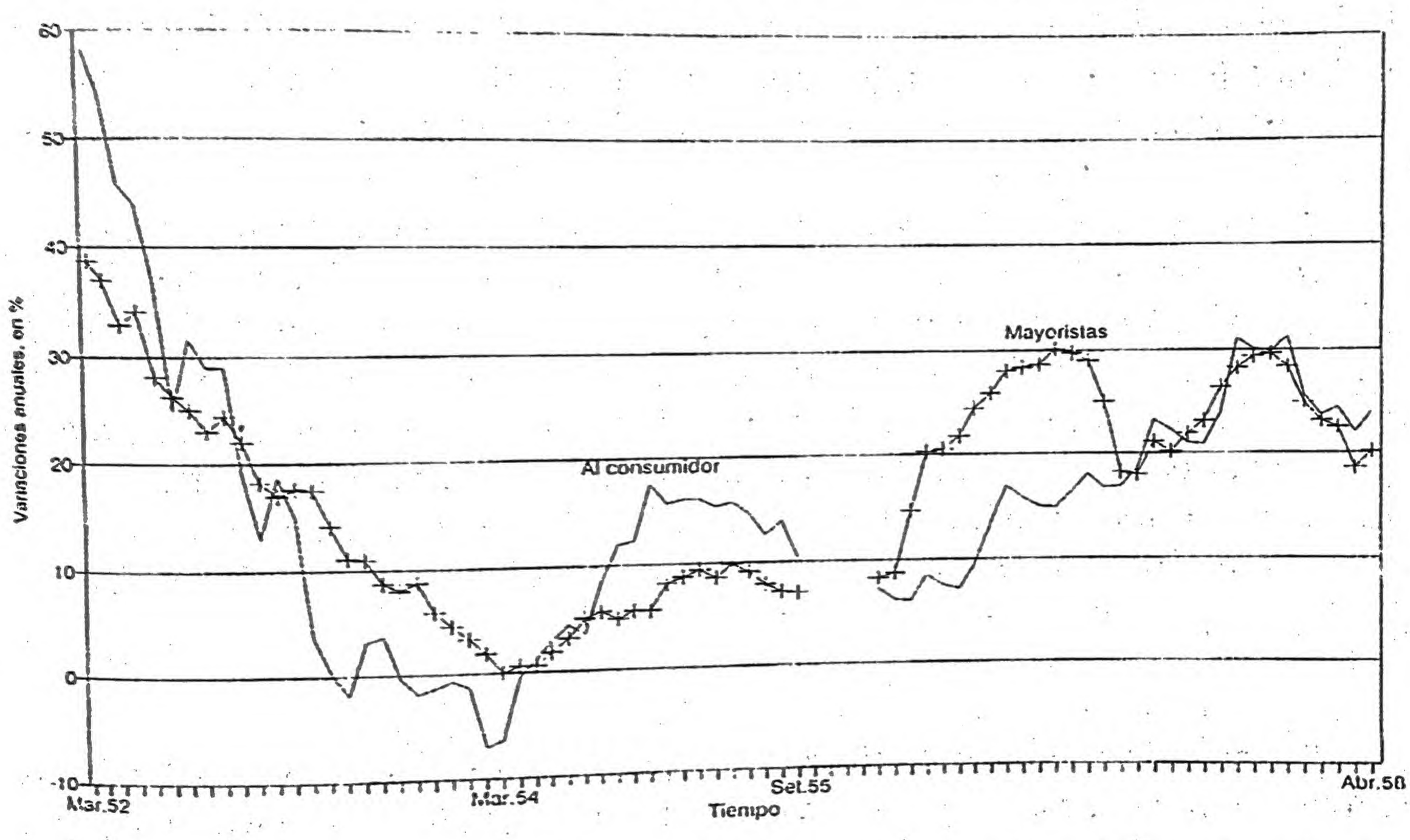
baja incidencia que ésta tenía sobre aquélla en aquel entonces, a diferencia de lo que sucede a comienzos del siglo XXI" (Fraga).

7.2. Inflación y precios relativos

El gráfico Nº 6 muestra la evolución de la tasa anual de inflación, tanto según precios al consumidor como mayoristas, desde el comienzo del plan antiinflacionario implementado por Perón a partir de febrero de 1952, hasta que Aramburu le entregó el poder a Frondizi.

Inflación, final de Perón y revolución libertadora
(variaciones anuales, en %)

Gráfico Nº 6



El gráfico documenta la caída de la tasa anual de inflación, durante un par de años, a partir de la implementación del programa antiinflacionario (medida por precios mayoristas la tasa *anual* de inflación llegó a cero en marzo de 1954, en tanto que según precios al consumidor fue negativa durante casi un año), el aumento posterior, con una tendencia al amesetamiento durante el último año de gestión peronista, y el *aumento sistemático* de la tasa de inflación durante la RL (el gráfico separa los períodos, para destacar la evolución inflacionaria durante ambos gobiernos, pero si no lo hubiera hecho, mirando exclusivamente las series; ¿podría usted identificar cuándo terminó la gestión peronista, y comenzó la de la RL? No le resultaría fácil) (72).

(72) Al basarse el plan antiinflacionario de 1952 en controles directos de precios, queda la duda de si la estimación de la tasa de inflación según los precios computados por el INDEC, no sobreestima inicialmente la caída de la tasa de inflación. De cualquier manera, el gráfico no puede leerse como mera "inflación reprimida" durante los últimos años de gestión de Perón, y mero "sinceramiento de precios" durante la RL.

Durante la RL la población estuvo expuesta a tasas de inflación que oscilaron entre *20%* y *30%* anual (entre *1,5%* y *2,2%* mensual, respectivamente). Esto alimentó expectativas inflacionarias, es decir, contribuyó a introducir en las creencias y en las decisiones, la idea de que el aumento sistemático del nivel general de los precios no habría de detenerse. Concomitantemente, tiene que haber generado un debate sobre las causas de la inflación, fundamento de la lucha antiinflacionaria (73).

Como ocurre siempre, no todos los precios variaron a la misma velocidad, lo cual implica que durante la RL hubo modificación de los precios relativos. "Entre 1955 y 1957 el tipo de cambio importador aumentó *3.106%* en términos nominales, el tipo de cambio exportador *2.845%*, las tarifas públicas *1.537%*, los salarios nominales *1.461%*, y los precios al consumidor *1.433%*" (Gerchunoff, 1989a); lo cual —con respecto a los precios al consumidor— implica una mejora de 109% del tipo de cambio real de importación, una de *92%* del tipo de cambio real de exportación, una de *7%* de las tarifas públicas en términos reales, y el mantenimiento del salario real.

Otros resultados. Una novedad del período la constituyó el aumento de la fuga de cerebros (*brain drain*). "Este tipo de movimiento migratorio difiere de los patrones observados con anterioridad a la Segunda Guerra Mundial, ya que se dirige sistemáticamente de los países menos desarrollados a los más avanzados... El número de emigrados calificados a Estados Unidos se *cuadruplicó*, cuando se compara el promedio anual de la RL, con el del período junio de 1950-junio de 1955, pues pasó de *119* a *471* personas. *25%* del total que migró eran ingenieros, *17%* maestros y *16%* médicos" (Oteiza, 1970-71).

...

Las cuestiones que debatimos los economistas rara vez surgen del limbo. En esta época se incubó la tesis de la "inelasticidad de la oferta del sector agropecuario", basada en el hecho de que "los productores agropecuarios no hacen cálculo económico".

Lo primero pertenece al plano fáctico. La tesis surge al correlacionar la mejora de los precios relativos del sector, con el estancamiento o retroceso de los correspondientes volúmenes y valores de producción. Lo segundo pertenece al plano conjetural, y se basa en hipótesis como la del tamaño de las explotaciones, que sugiere la saturación de los consumos por parte de los grandes productores agropecuarios, con la consiguiente falta de incentivos para aumentar *todavía más* sus ingresos, teniendo para ello que aumentar sus esfuerzos.

---

(73) ¿Cuándo comenzó a discutirse en nuestro país, si la inflación se debe al "exceso de demanda" o a la "presión de los costos"?

"La devaluación es inflacionaria, pero la no devaluación, al implicar la continuación del déficit del IAPI, también lo es. La reforma cambiaria permitió poner término a la financiación bancaria de las pérdidas del IAPI" (BCRA, Memoria 1957).

La realidad era más complicada. Además del deterioro (no secular, sino circunstancial) de los términos del intercambio, "el fracaso en mejorar a partir de 1955 el funcionamiento de ferrocarriles y puertos, influyó negativamente en algunos sectores productivos, particularmente en agricultura y ganadería" (Díaz Alejandro, 1970), de manera que la explicación de la referida inelasticidad no puede basarse exclusivamente en la pretendida falta de cálculo económico de los productores agropecuarios.

La tesis de la inelasticidad de oferta del sector agropecuario, y particularmente la de falta de cálculo económico de los productores agropecuarios, quedaron totalmente desbaratadas por los hechos, a partir de 1976, como se verá más adelante en esta obra.

8. ¿Y entonces?

Del presente capítulo surgen las siguientes reflexiones:

Sistema de reclutamiento de autoridades económicas en gobiernos de transición. Hasta que Rojas no involucró a la Marina en el movimiento revolucionario de setiembre de 1955, Lonardi tenía pocas probabilidades de poder derrocar a Perón..., y sabía que el fracaso muy probablemente le costaría la vida. En estas condiciones, cabe suponer que no tuvo tiempo para meditar quién podría colaborar con él, desde la cartera económica de su gobierno.

La ausencia de contacto previo entre dirigentes y técnicos dificulta la acción, pues fuerza a que el debate sobre el diagnóstico y las propuestas económicas, así como la adaptación de los miembros de un equipo económico a trabajar como grupo, tenga que ocurrir simultáneamente con el ejercicio del gobierno (toda cuadrilla que reemplaza rieles ferroviarios sueña con que se detenga el sistema, por huelga o feriado; pero finalmente aprende a trabajar interrumpiendo el funcionamiento lo menos posible).

Agenda ministerial en gobiernos de transición. El carácter de transición de gobiernos como el de la RL, junto a la posible legitimidad de ejercicio —dada la carencia de legitimidad de origen—, plantea la cuestión de qué políticas tienen que ser abordadas durante su gestión, y cuáles deben quedar a cargo de las próximas autoridades, electas por las urnas, así como la cuestión de las dudas referidas a la permanencia de las reformas introducidas por un gobierno de transición, una vez terminada su gestión (ejemplos: apertura de la economía, privatización de empresas públicas, etc.).

Calvo (1987) modeló esta última cuestión, denominándola la de las *reformas increíbles.* No sorprendentemente, se inspiró en el caso argentino, a partir de episodios ocurridos durante un gobierno militar (*todo* gobierno puede modificar una política puesta en práctica por su antecesor, no obstante lo cual la cuestión de la credibilidad de las reformas aparece con más intensidad durante gobiernos que carecen de legitimidad de origen).

No obstante lo cual, algunas decisiones adoptadas durante el período en consideración, perduraron mucho más allá de la vida de la RL. Ejemplos: la mejora en la UBA, la creación del INTA, el CONICET y el Fondo Nacional de las Artes, etc.

Economía mundial: realidad y percepciones. Con ojos de fines del siglo XX, la expansión del comercio y la economía internacionales, posterior a la Segunda Guerra Mundial, generaron una oportunidad que Argentina desaprovechó, o al menos aprovechó mucho menos que otros países en situación similar a la suya. Pero con ojos contemporáneos, la referida expansión estaba lejos de ser evidente.

Este punto es particularmente importante cuando se analiza la gestión de gobiernos como el de la RL, porque la referida percepción no derivaba de consideraciones ideológicas contrarias al comercio.

Inflación: realidad y percepciones. La inflación aparece mencionada en los documentos oficiales de la época, pero ni en el plano de los objetivos ni en el de los instrumentos, surge como una cuestión que obsesionase o preocupara fuertemente. Es más, es probable que en la época se contrastaran los beneficios y los costos de la inflación... enfoque que, durante 4 décadas más, pagamos caro los argentinos.

CAPÍTULO V

FRONDIZI

"*Fue un ser humano. Amó a su patria*, elegiría, si me pidieran, como epitafio", le confió a Luna (1963) Arturo —el "flaco"— Frondizi, presidente de la Nación durante los *1.428* días que transcurrieron entre el 1 de mayo de 1958 y la madrugada del 29 de marzo de 1962, en que fue derrocado por un golpe militar (cumplió *65%* del período previsto en la Constitución Nacional).

Espero que el texto trasmita la vertiginosidad e intensidad con la que se desarrollaron los hechos durante el período en consideración, y si no lo hace invito al lector a que complemente esta lectura, con una hojeada a los diarios de la época. Cuando hablo de vertiginosidad e intensidad me refiero tanto a los logros, como al estilo del presidente, las críticas a su gestión, los planteos militares, las huelgas salvajes, el impacto de eventos internacionales sobre nuestro país, etc. (1). Todo esto desde el mismísimo comienzo, como sugiere la siguiente anécdota: "la Junta Militar había dispuesto que los jefes más antiguos de las 3 armas pasaran por el domicilio de Frondizi, para acompañarlo al acto de trasmisión del mando. Alfredo Roque Vítolo repetía en rueda de amigos que hasta último momento no sabían realmente si esos militares acompañarían a Frondizi a la Casa de Gobierno a

(1) Como consecuencia de lo cual, además de varias declaraciones de *estado de sitio*, el decreto 6991, del 7 de octubre de 1958, suspendió durante 30 días las autorizaciones para realizar reuniones o manifestaciones en calles o lugares públicos de la Capital Federal; el decreto (secreto) 9880, del 14 de noviembre, dictó las normas referidas al *estado de Conmoción Interna del Estado* —conocido como *Plan CONINTES*—, y el decreto 2628, del 13 de marzo de 1960, lo puso en ejecución pública, subordinando las policías provinciales a los secretarios de las Fuerzas Armadas; el decreto 2639, del 15 de marzo de 1960, declaró producida la situación de *emergencia grave* prevista en los arts. 27, 28, 36 y 37 (Servicio civil de defensa nacional), de la ley 13.234, de 1948 (sic), que había dictado normas para organizar la Nación para tiempo de guerra, como consecuencia de lo cual quedarían *sometidos a la jurisdicción militar*, las personas que incurrieran en los hechos o situaciones previstas en tales disposiciones legales; y la ley 15.293, del 21 de julio, se calificó a sí misma como "ley de emergencia", para reprimir las *actividades terroristas*, en cuanto atentaran contra la seguridad de los bienes o de las instituciones de la Nación, pensando específicamente en quienes causaran incendios, explosiones, inundaciones u otros estragos, particularmente en bibliotecas, museos, arsenales, astilleros, etc.

hacerse cargo de sus funciones como primer magistrado, o lo llevarían a prisión" (Menotti, 1998) (2).

La gestión Frondizi dividió las aguas, no sólo en el plano económico, aspecto que se analizará en detalle de inmediato. También lo hizo en planos como el educativo donde, en cumplimiento de una promesa electoral, a partir de 1959 comenzó a regir la enseñanza universitaria "libre", es decir, también la enseñanza privada (3).

Con la misma estructura del resto de los capítulos de esta parte de la obra, el presente analiza su gestión. Hay períodos que se explican básicamente por una circunstancia, en otros la clave está en algún acontecimiento. El período que se analiza en este capítulo, mucho más que buena parte de los demás, lleva el sello de las personas —mejor dicho, de las personalidades— que ocuparon altos puestos ejecutivos, tanto en Argentina como en el resto del mundo.

1. Escenario internacional

En ningún otro momento del período abarcado en esta obra el Mundo contó con personalidades tan singulares, simultáneamente, en puestos ejecutivos claves.

Por orden cronológico de aparición, al tiempo que Frondizi presidió Argentina, Nikita Sergejevic *Kruschev* fue primer ministro de la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) desde el 27 de marzo de 1958; Angelo Guiseppe Roncalli ("*Juan XXIII*"), sumo pontífice desde el 28 de octubre de 1958; Charles *de Gaulle*, presidente de Francia desde el 21 de diciembre de 1958; Fidel *Castro* irrumpió en La Habana el 1 de enero de 1959 (4); y John Fitzgerald *Kennedy* presidió Estados Unidos desde enero de 1961. A los cuales cabe agregar a Konrad *Adenauer*, canciller alemán desde 1949.

---

(2) Durante todo el período VÍTOLO, "el hombre más brillante y combativo del gobierno" (SOLANAS PACHECO, 1983), acompañó a FRONDIZI como ministro de Interior. "Hábil parlamentario y fino político, en otras circunstancias, con otro presidente y si la muerte no lo hubiera arrebatado en plena madurez, VÍTOLO hubiera jugado un papel importante en nuestro país" (BABINI, 1984).

(3) "Antes de la elección de la Asamblea Constituyente [28 de julio de 1957, y como consecuencia de la polémica generada por el decreto 6403/55, analizado en el capítulo anterior de esta obra], ya me había pronunciado en favor de la enseñanza libre" (FRONDIZI, en Luna, 1963). "El debate sobre enseñanza 'libre y laica' estalló en setiembre de 1958" (LÓPEZ ALONSO, 1982). "RISIERI FRONDIZI, hermano del presidente y rector de la Universidad de Buenos Aires, encabezaba las marchas *contra* la enseñanza libre. ELENA ("Elenita") FRONDIZI, la hija del presidente, también estaba en contra" (FRIGERIO, 1983).

La ley 14.557, del 30 de setiembre de 1958, dispuso en su artículo *único* que la iniciativa privada podría crear universidades con capacidad para expedir títulos y/o diplomas académicos (la habilitación para el ejercicio profesional sería otorgada por el Estado Nacional), agregando que dichas universidades no podrían recibir recursos estatales (el decreto 1404, del 11 de febrero de 1959, reglamentó la ley 14.557).

(4) "CASTRO visitó Argentina el 2 de mayo de 1959, para asistir a una conferencia internacional" (FRAGA, 1992). "En el primer semestre de 1959 CASTRO era muy popular en Argentina" (PERINA).

Las personas son importantes, pero no son todo; el resto deriva de consideraciones objetivas o materiales. "La década de 1950 mostró la consolidación interna de los 2 bloques en que se habían dividido los triunfadores de la Segunda Guerra Mundial, que convivían en lo que denominaban 'coexistencia pacífica'" (Florit, 1996); "la crisis del Canal de Suez [mediados de 1956, analizada en el capítulo anterior de la obra] incorporó a Estados Unidos a la realidad de la globalización del poder... La crisis de Berlín [1958-1963, cuya manifestación más visible fue la construcción del *Muro* de Berlín, a partir del 13 de agosto de 1961, para dividir el sector soviético, de los sectores americano, inglés y francés, de la capital alemana] marcó la consolidación final de las 2 esferas de influencia en que se dividió el mundo... Harold Macmillan fue el primer primer ministro de Inglaterra que enfrentó la cruel realidad de que su país no tenía más poder a escala mundial. Bajo su gestión, Inglaterra pasó del poder a la influencia... Inglaterra tiene una habilidad extraordinaria para ajustarse al cambio en las circunstancias" (Kissinger, 1994).

Porque según Carlos Florit, el primer canciller de Frondizi, "nos considerábamos un país occidental" (Florit, 1996), en esta división mundial de poderes Argentina se alineó con Estados Unidos (5). "En 1958 el país estaba muy inmaduro todavía. Muy poca gente tenía visión de lo que ocurría en el Mundo. El peronismo había sido una especie de campana neumática, que había aislado ideológicamente a Argentina del resto del Mundo. Y la Revolución Libertadora había acentuado aún más, con su anacronismo, esa dificultad de percepción... La gestión de Florit constituyó un verdadero *turning point* [cambio de tendencia] en la política internacional argentina" (Camilión, 1999).

Esta alianza se profundizó a partir de noviembre de 1960, cuando al resultar electo presidente Kennedy, la congruencia entre ambos países en el plano de los intereses, se reforzó con la empatía en el plano personal. "Kennedy quería a Argentina, donde había estado" (Roberto Alemann). "Kennedy y Frondizi no se conocieron personalmente hasta 1961" (Alemann, 1996), cuando se entrevistaron en un par de oportunidades: el 26 de setiembre, en Nueva York, cuando el presidente argentino participó en la asamblea general de las Naciones Unidas, y el 24 de diciembre, en Palm Beach, estado de Florida, cuando Frondizi regresaba a nuestro país, luego de un viaje que a partir del 26 de noviembre de 1961 realizó por algunos países de Asia (6).

---

(5) La afirmación del ministro de Relaciones Exteriores no sugiere que la URSS fuera *Oriente*, pero refleja el hecho de que, desde el punto de vista geopolítico, a comienzos de la década de 1960 al este de Rusia no había... nada.

"FRONDIZI viajó a Estados Unidos en enero de 1959" (LÓPEZ ALONSO, 1982). "Fue el primer presidente argentino que visitó dicho país" (FLORIT, 1996).

(6) Como todavía no existían los vuelos transpolares, FRONDIZI llegó al sudeste asiático vía Asunción del Paraguay, Trinidad, Nueva York, Ottawa, Atenas y Teherán (¿cuánto se debió a compromisos políticos, y cuánto a falta de autonomía del *Comet 4*?). La visita propiamente dicha abarcó India, Tailandia, Hong Kong y Japón. Este viaje fue detalladamente descripto por PATARO (1983), médico personal del presidente, quien en tal carácter formó parte de la comitiva.

"En la entrevista de Nueva York, que duró casi 3 horas, se pasó revista a los principales problemas hemisféricos, nacionales y bilaterales. Kennedy escuchaba con atención concentrada las exposiciones de Frondizi y sus colaboradores, inquiría sobre detalles, aclaraba puntos y explicaba sus posiciones, matizando la seriedad del diálogo con arranques de su buen humor. En la conversación desfiló la política del gobierno argentino, encaminada a corregir las finanzas deformadas por años de déficit de arrastre, para establecer las bases de una pujante industria, asentada sobre actividades del agro y ciertos sectores considerados básicos, colocar al país en posición comercial más favorable para asegurar la salida de los excedentes agrarios, y buscar el vínculo amistoso con todos los países del mundo" (Alemann, 1996).

"En el segundo encuentro, más extenso y confidencial, según comentó Frondizi 30 años después, Kennedy tuvo un gran sinceramiento, confiándole los problemas que enfrentaba. En una parte de la reunión hizo retirar a su intérprete oficial y, en cuanto se fue, le dijo a Frondizi que no confiaba en él, y que prefería seguir hablando a través del intérprete argentino (7). De acuerdo con Frondizi, Kennedy le expresó que sufría grandes presiones por parte de las estructuras de seguridad del Estado, y de los intereses económicos. Frondizi se explayó sobre su idea de que el desarrollo debía ser el eje de la lucha contra el avance comunista en América Latina. Kennedy le pidió que le hiciera llegar una síntesis de sus propuestas por escrito, enviándola discretamente a un amigo personal, cuya dirección anotó personalmente en un papel que entregó a Frondizi" (Fraga, 1992, quien acota que "en mi opinión Frondizi salió de esta reunión persuadido de que su política de no aislar a Cuba había encontrado eco en el presidente de Estados Unidos") (8).

"La alianza auténtica que intuía Kennedy —hombre de ideas y de acción— es la que se basa en el entendimiento y la conveniencia nacional mutua. Interpretaba la reubicación de Argentina en el mundo de la década de 1960. Faltaba sólo conferirle este contenido especial a la relación entre ambos países. Kennedy fue el primer presidente de Estados Unidos que lo quiso y lo logró" (Alemann, 1961).

...

Esta relación no se planteó en abstracto sino en el marco de políticas hemisféricas, y de eventos concretos: la *Alianza para el Progreso* (AP) por una parte, y la cuestión de *Cuba* por la otra.

---

(7) CARLOS ORTIZ DE ROZAS (ALEMANN, 1996).

(8) FRONDIZI le escribió a KENNEDY el 2 de enero de 1962, expresándole que, "'abstraídos por la preocupación del problema de Cuba, se estaban descuidando cuestiones de la mayor prioridad para América'... FRONDIZI le aconsejó a KENNEDY no romper relaciones diplomáticas con Cuba, pues ello fortalecería el frente interno cubano y crearía otras dificultades a otros países" (DE GANDIA, 1983a). "Supongo que no en términos literales, ya que Estados Unidos había roto relaciones diplomáticas con Cuba el 2 de enero de 1961" (BASBUS).

MENOTTI (1998) sintetiza un documento de FRONDIZI, escrito en 1965, inédito, titulado "El significado de KENNEDY", donde describe su versión de estas entrevistas.

"La AP resulta la culminación de un largo proceso de ideas y hechos, que nacieron y se desarrollaron en el medio latinoamericano... Al fracaso de la reunión de ministros de Hacienda celebrada en Quitandinha, en 1954, le siguió la Conferencia Económica de Buenos Aires de 1957... La Conferencia le encomendó al *Consejo Interamericano Económico y Social* (CIES) la formación de una comisión que proyectara lo que luego sería el *Banco Interamericano de Desarrollo* (BID)... En 1958 Brasil presentó la *Operación Panamericana*, para afrontar los problemas derivados del desarrollo con la ayuda de los organismos e instituciones interamericanas, y de la propuesta surgió el 'Comité de los 21'" (Krieger Vasena, 1964).

"Kennedy lanzó la propuesta de la AP durante su campaña electoral, la anunció formalmente el 13 de marzo de 1961, en un discurso que pronunció en la Casa Blanca, firmando el 27 de mayo de dicho año el decreto que sancionó la respectiva ley en el Congreso. En América Latina la AP fue lanzada en la reunión del CIES —presidido por el argentino Cecilio Morales—, que tuvo lugar en Punta del Este entre el 5 y el 17 de agosto de 1961 (subproducto de esta reunión fue la creación [a través del decreto 7290, del 23 de agosto de 1961, reglamentado por el decreto 7777, del 6 de agosto de 1962], del *Consejo Nacional de Desarrollo*—CONADE—)" (Alemann, 1996).

"Los aspectos sociales aparecieron por primera vez en las relaciones hemisféricas", no obstante lo cual "para Argentina la problemática de su desarrollo económico pivoteaba más sobre la inversión para crear empleo que sobre los objetivos sociales, buena parte de los cuales se daban por cumplidos al firmarse la AP. Por eso Frondizi insistió ante Kennedy acerca de la imperiosa necesidad de aportar capitales mediante créditos e inversiones para acelerar el desarrollo económico" (Alemann, 1996). En sus palabras: "la AP implica un cambio político y económico en la actitud de Estados Unidos hacia Latinoamérica; pero sin desarrollo económico, no se habrá realizado lo que realmente esperan los pueblos de ese plan" (Frondizi, en Luna, 1963) (9).

"A 10 años vista, la realidad dió mayor énfasis al desarrollo económico, sin perjuicio de los notables progresos sociales registrados, particularmente en educación. *70%* del total de la asistencia financiera prestada en el marco de la AP, se destinó a objetivos económicos y sociales, con un predominio de 2/3 a favor de las metas económicas sobre las sociales... Las autoridades crediticias y los organismos oficiales de Estados Unidos y otros países, autorizaron durante el decenio créditos y donaciones por más de *$us 23.600 M.*, correspondiendo a Estados Unidos *57%* del total. Sólo *$us 15.700 M.* fueron desembolsados (*$us 10.100 M.*, netos de amortizaciones por deudas anteriores)... En 10 años, la AP dió de sí cuanto pudo brindar. El espíritu cooperativo que le insufló su creador, expiró con su trágica muerte y no puede repetirse... Estados Unidos está mostrando, a ojos vistas, cierto cansancio en su prolongado esfuerzo internacional" (Alemann, 1971).

---

(9) De cualquier manera la AP estaba más cerca de las ideas de FRONDIZI, que *Alimentos para la Paz*, la idea que suplantó la AP.

La cuestión de *Cuba* se agravó el 17 de abril de 1961, cuando en Bahía de los Cochinos fracasó una invasión destinada a derrocar a Castro (10). En su carácter de ministro de Industrias de Cuba, Ernesto "Che" Guevara presidió la delegación del referido país a la citada reunión de Punta del Este. Luego de la cual viajó a Argentina, para reunirse con Frondizi en Olivos el 18 de agosto de 1961 (11).

Durante la entrevista "Guevara me escuchó y accedió a examinar el problema sobre la base que yo le propuse, que Cuba no insistiera en querer exportar su revolución a otras naciones del hemisferio. Sin embargo, me dió su opinión sobre América Latina afirmando que, aún sin influencia o ingerencia cubana, la revolución era inevitable pues estaban cerrados los caminos de la evolución pacífica... Guevara me impresionó como un temperamento idealista, decidido y apasionado, pero profundamente equivocado en su análisis de la situación latinoamericana. Su tesis de la violencia correspondía a un estado primitivo del pensamiento revolucionario, y no obedecía a la actual situación mundial... En el momento de mi entrevista con Guevara era posible el arreglo entre Estados Unidos y Cuba. Las enormes presiones que se ejercieron contra esta solución, sobre Kennedy y los países latinoamericanos que propiciaban el arreglo, lo hizo fracasar entonces" (Frondizi en Gambini, 1996).

"La posición de Argentina con respecto a Cuba fue muy clara: había que mantenerla dentro del sistema, para evitar precisamente la profundización de su dependencia con la Unión Soviética" (Florit, 1996). "Durante la Conferencia de Cancilleres de Punta del Este, celebrada en enero de 1962, Argentina se negó a votar la ruptura de relaciones de la *Organización de Estados Americanos* (OEA) con Cuba, optando por una abstención que no era sino un recurso técnico para pronunciarse por la negativa... El 3 de febrero de 1962, en Paraná, Frondizi habló sobre esta cuestión, pronunciando el más famoso de todos sus discursos" (Pandolfi, 1968) (12). No obstante lo cual, debido a que las presiones internas resultaron irresistibles, [a través del decreto 1250], 5 días después nuestro país rompió relaciones diplomáticas con Cuba ("la rotura era adjetivo: lo importante era dejar aclarado el sentido de todo el proceso", afirmó Frondizi en Luna, 1963).

...

---

(10) Como dije, "Estados Unidos había roto relaciones diplomáticas con Cuba el 2 de enero de 1961" (PANDOLFI, 1968).

(11) "GUEVARA permaneció en Argentina 4 horas y media" (LÓPEZ ALONSO, 1982). El encuentro iba a quedar en secreto, pero ese mismo día trascendió... con la consecuente crisis política interna. "El 19 de agosto GUEVARA se entrevistó en Brasilia con JANIO QUADROS, presidente de Brasil, quien 4 días después renunció" (GAMBINI, 1996). El 20 de abril de 1961 FRONDIZI y QUADROS se habían reunido en Uruguayana, lo cual "marcó un jalón en la política argentino-brasileña" (FRONDIZI en Luna, 1963).

(12) "Pero el más importante fue el del 1 de mayo de 1958, que sintetizó sus intenciones y propuestas, revelando al estadista y al político" (GRANCELLI CHA).

En el plano institucional, en 1959 se creó el BID, el cual durante 11 años fue presidido por el chileno Felipe Herrera (13); el 18 de febrero de 1960, a través de la firma del *Tratado de Montevideo*, Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay crearon la *Asociación Latino Americana de Libre Comercio* (ALALC), a la que nuestro país adhirió a través de la ley 15.378, del 26 de setiembre de 1960. "Más tarde se incorporaron Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela" (Baldinelli, 1983). "En 1980 la ALALC fue transformada en la *Asociación Latinoamericana de Integración* (ALADI)" (Alemann, 1996); el 18 de noviembre de 1960 Argentina "dió un paso trascendente, cuando resolvió adherir al *Acuerdo General de Aranceles y Comercio* (GATT)" (Baldinelli, 1983), adhesión aprobada por el decreto 9298, del 7 de setiembre de 1962. En la referida adhesión "influyó la insistencia de Brasil, país miembro desde hacía años, para robustecer la presencia del mundo en desarrollo en ese foro; y también poder aprovechar la posibilidad de exportar carnes vacunas a la Comunidad Económica Europea, dentro de la llamada 'cuota para manufacturas', para lo cual había que ser miembro del GATT" (Baldinelli, 1997). "A fines de 1958 concluyó la preferencia europea por productos argentinos, implícita en el *Club de París*. Todo ello allanó el ingreso argentino al GATT, con el restablecimiento de la cláusula de nación más favorecida" (Roberto Alemann); y la ley 15.950, del 26 de octubre de 1961, aprobó el ingreso de Argentina a la *Asociación Internacional de Fomento*, suscribiendo títulos por $us 18,83 M. Junto a lo cual el decreto 3134, del 24 de abril de 1961, creó en la secretaría de Hacienda, una comisión para concertar con los representantes de los países interesados, proyectos de acuerdos internacionales que tendieran a *evitar la doble imposición internacional.*

2. Contexto político

El 1 de mayo de 1958 Argentina retornó al régimen republicano, constitucional, bajo la presidencia de Frondizi. Esta sección se dedica a describir y analizar el contexto político dentro del cual se diseñó e implementó la política económica puesta en práctica durante el período. Específicamente, contesta interrogantes como los siguientes: ¿quien era el protagonista principal de este capítulo de la obra, con qué antecedentes políticos llegó a la primera magistratura, y cómo se desenvolvió durante su gestión?

2.1. Frondizi: persona, personalidad

Frondizi nació en Paso de los Libres, provincia de Corrientes, el 28 de octubre de 1908; de manera que tenía *49* años cuando accedió a la presidencia. "Hijo de Julio Frondizi —albañil constructor (14)— e Isabel Ercoli, quie-

(13) La ley 14.843, del 29 de setiembre de 1959, aprobó el ingreso de Argentina al BID, con un aporte de *$us 103 M.*, la mitad en efectivo; y la ley 14.842, dictada en la misma fecha, aprobó de ingreso a la *Corporación Financiera Internacional*, mediante la adquisición de 1.662 acciones, de $us 1.000 cada una.

(14) Lo cual no quiere decir pobre. "La situación económica de la familia era cómoda. En la casa había sirvientas, cocineras y cuidadores" (PANDOLFI, 1968).

nes en 1892 migraron desde Gubbio, Italia. Los Frondizi llegaron a nuestro país con 2 hijas (otros 2 hijos habían fallecido). En Argentina nacieron *10* hijos más, de los cuales Arturo fue el *penúltimo* (el menor, Risieri, vino al mundo en 1910)... La intimidad de la vida familiar actuaba como un elemento coherente y unificador del tipo humano que generaba... Arturo se fue formando al contacto exclusivo de la numerosa familia, pero en especial de sus hermanos mayores, quienes desde ese momento influyeron notablemente en la formación del futuro presidente (15)... Su instrucción religiosa fue relativamente importante (16)" (Vargas Gómez, 1983).

Cuando Arturo contaba 4 años "la familia se trasladó a Concepción del Uruguay para que sus hermanos mayores pudieran seguir estudiando [sic]... El futuro presidente estudió en el *Colegio del Uruguay* en 1922 y 1923, y entre 1924 y 1926 en el *Colegio Nacional Mariano Moreno* de Buenos Aires" (Macchi, 1983). "Dos disciplinas captaron su atención en el Mariano Moreno: historia y anatomía... Arturo fue un médico malogrado" (Menotti, 1983). "En diciembre de 1926 ingresó a la *Facultad de Derecho* de la Universidad de Buenos Aires (UBA), donde cursó como alumno libre, recibiéndose de abogado en 3 años" (Pichetto, 1983). Graduado con diploma de honor, "en protesta por el golpe de Estado del 6 de setiembre de 1930 no retiró el correspondiente diploma" (Pérez Amuchástegui, Ledesma y Figari, 1983) (17).

El 5 de enero de 1933, cuando tenía 24 años, se casó con Elena Faggionato, "quien supo desde siempre que lo primero en la vida de Arturo era la política" (Berenguer, 1983). "Colaboradora y severa crítica de su marido, ella preparó gran parte de sus discursos parlamentarios, y leyó infinidad de libros para él" (Pandolfi, 1968). El 27 de agosto de 1937 nació Elena ("Elenita"), la única descendencia del matrimonio. "Elenita fue una de las pocas personas en el entorno de Frondizi que *no* fue absorbida por su magnetismo personal" (Berenguer, 1983).

"Frondizi hacía una radical separación entre el convulso mundo de la vida pública y el pacífico refugio de su vida privada" (Berenguer, 1983). El siguiente testimonio es un buen ejemplo de ello: "todos los jueves Elena y Arturo Frondizi, mi esposa y yo, cenábamos en Olivos. Se hablaba de los

---

(15) "ARISTÓTELES, BALZAC, CARDUCCI, CHEJOV, DOSTOIEVSKY, FICHTE, HEGEL, KANT, LEOPARDI, PAPINI, PLATÓN, ROUSSEAU, SCHILLER, SHAKESPEARE, STENDHAL y VOLTAIRE, integraban las lecturas preferidas de ARTURO y sus hermanos. Entre los españoles, ARTURO festejaba con particular entusiasmo a ANTONIO MACHADO" (BERENGUER, 1983).

(16) "Su madre y su hermana LIDUVINA eran muy religiosas. El padre era ateo" (MACCHI, 1983). "Su mujer también tenía una profunda fe religiosa" (BERENGUER, 1983). "Suavemente teísta, como presidente de la República FRONDIZI no consideró necesario asistir a misa, excepto en los casos de tedeums" (PANDOLFI, 1968).

(17) "'Mi conciencia no admite otra satisfacción que no sea el restablecimiento de las libertades públicas y de una universidad en que el derecho de pensar no sea un delito', le escribió a las autoridades de la UBA, cuando se enteró que el diploma de honor le sería entregado en abril de 1931, en acto público al que asistiría el presidente de facto JOSÉ FÉLIX URIBURU" (PANDOLFI, 1968). "Retiró el diploma de honor el 20 de marzo de... *1992*" (MENOTTI, 1998).

temas más diversos, pero jamás de política, ni de los acontecimientos que a diario llenaban las notas periodísticas. Era para él un brevísimo pero refrescante paréntesis en sus tareas de gobierno... Y todos los sábados Frondizi, el teniente de la custodia presidencial y yo nos embarcábamos en el *Jaguar*, el yate de Roberto Noble, para navegar por el Tigre. Caminar y caminar era uno de sus hábitos predilectos. Como durante las cenas, en esas inapreciables conversaciones Frondizi jamás tocaba tópicos de política nacional, ni acontecimientos del momento... En algunas ocasiones hablábamos de problemas médicos, a los cuales él es y fue siempre particularmente afecto. El domingo por la tarde emprendíamos el regreso. Le placía conducir el automóvil" (Pataro, 1983).

...

Sobre la personalidad de Frondizi se dijo *de todo*: "concreto, preciso, seco, despegado de toda retórica, desdeñoso de los recursos con que nos sobaban el lomo los dirigentes (el abrazo, las palmaditas, el nombre de pila de cada uno bien memorizado). Seducía porque no se molestaba en intentar seducir. Indiferente a todo lo que no fuera su objetivo... Nadie que no haya conocido al Frondizi [de la segunda mitad de la década de 1950] puede tener idea de lo que es un político completo en toda la extensión de la palabra... Orador de excepción, creó un nuevo estilo de discurso, sobrio, enjundioso, desprovisto de toda retórica, dicho con una voz abaritonada de cálidas resonancias y una elocución perfecta. No prodigaba afectos ni regalaba nada... Parecía frágil pero en realidad era fuerte y duro... Aún derrocado, no se sentía derrotado" (Luna, 1996); "para él la política estaba por encima de todo y resignaba lo que fuera por ella" (Luna y Roffo, 1999); "las características esenciales de su personalidad son la preocupación por los resultados y su aptitud para la convivencia" (Perina, en Pisarello, 1983); "es inútil buscar en su personalidad monolítica un elemento estructural que no sea político (no se confunda monolítico con unilateral). También quedó definida su condición de intelectual, aquel que se da como meta la búsqueda de la verdad... Siempre tuvo pudor en cuanto a sus sentimientos" (Casablanca, 1983); "miedoso a las aglomeraciones, Frondizi no fuma, no bebe alcohol, come ascéticamente, no usa estimulantes ni sedantes, nunca se psicoanalizó, no va al teatro, en televisión sólo ve alguna mesa redonda, concurre al cine 1 ó 2 veces por año, para ver alguna película que le permita aprender algo, en lo posible un film histórico" (Pandolfi, 1968); "de personalidad singular, pragmática, realista, que no era activa ni organizadora, tenía ideas propias —mucho más fruto de sus meditaciones que de su experiencia— y un talento excepcional para el medio en que actuaba pero, sobre todo, un don especial para atraer la colaboración de los demás (quizás no fuera tanto lo que hacía como lo que mandaba hacer)... Propendía a duplicar las decisiones ('a menudo temí que se alzaran 2 tribunas en un mismo acto público, por obediencia a una misma orden... Ya en el gobierno me imaginaba a provincias con 2 gobernadores'). De paciencia ejemplar y aguante sin desfallecimientos, de temperamento componedor y apaciguador, su fulgurante carrera política fue una proeza individual en un partido caracterizado por la proliferación de grupos y movimientos internos... Siempre fue una figura aislada, por encima de las facciones,... preocupado por

desarrollar los elementos programáticos, particularmente los económicos... No sólo no escribía a máquina: rara vez escribía. Conservo varios guiones de documentos políticos, de puño y letra de su esposa, a quien se los dictaba" (Babini, 1984). "Era un político *muy* intelectual" (Babini); "para los jóvenes era *Gardel*" (Ferrer); "tuvo 2 clases de oposición: la de los que querían derrocarlo, y la de los que tenían miedo que triunfara" (Wehbe).

Se destacaba nítidamente, aún delante de aquellos a quienes enloquecía con sus procesos decisorios. "Cada uno creía estar en la clave del pensamiento de Frondizi" (Gómez, 2001); "sería injusto negarle a Frondizi una personalidad que lo define como un protagonista muy superior a la mediocridad reinante. De reconocida formación marxista [sic], su lucidez le permitió advertir la ineptitud de esta doctrina para alcanzar el progreso, pero no lo buscó en el liberalismo clásico ni en la concepción conservadora de la república de los notables, sino en el *desarrollismo*... Tenía una personalidad compleja, en la cual el cínico materialismo y el maquiavelismo forman parte importante". Hardoy, 1993 (18).

2.2. Del portero del Mariano Moreno a la presidencia

"Si debo fijar una fecha desde que me inicié como radical, diría que fue en 1926, cuando comencé a cursar el último año de mi bachillerato" (Frondizi en Cáceres Monié, 1983). "En materia política, escuchaba al portero del colegio" (Macchi, 1983). "En 1928 no era afiliado radical, ni siquiera un simpatizante activo... La revolución de 1930 lo marcó" (Casablanca, 1983). En efecto, "jalonan los inicios de la consagración política de Frondizi su participación en los enfrentamientos callejeros y en las aulas y galerías de la Universidad, en setiembre de 1930; el rechazo público de su galardón universitario porque no estaba dispuesto a recibir honores de quienes instalaron en el país un gobierno dictatorial; el ejercicio de su profesión de abogado en defensa de los presos políticos; y su paso por las prisiones como respuesta a su lucha libertaria" (Pisarello y Menotti, 1983). "Se afilió en 1931" (Babini, 1984).

De ahí a la presidencia de la Nación ocurrieron una serie de eventos, entre los cuales desde el punto de vista de esta obra vale la pena destacar los siguientes:

Declaración de Avellaneda. "El 4 de abril de 1945 se constituyó el *Movimiento de Intransigencia y Renovación* (MIR) (19), que entre otras cosas pro-

---

(18) Es muy discutible que FRONDIZI haya sido maquiavélico en el sentido en que lo apunta HARDOY (1993). Es más, BRAUN (1973) muestra que una correcta lectura de *El príncipe* sugiere que MAQUIAVELO no le hizo al príncipe recomendaciones "maquiavélicas", en el sentido corriente del término. No obstante lo cual y como se verá más adelante, durante la gestión de FRONDIZI el diagnóstico de HARDOY (1993) era compartido por muchos... algunos de los cuales eran poderosos.

(19) "En el MIR lo de *renovación* es más significativo que lo de intransigencia... El rasgo genérico de la política argentina parece ser algo peor que la intransigencia: es la *intolerancia* (subrayados míos)" (BABINI, 1984).

clamó la Declaración de Avellaneda" (Luna, 1963). Babini (1984) sintetizó el referido documento en los siguientes términos: "la tierra para el que la trabaja; comercialización a cargo de cooperativas; nacionalización de las fuentes de energía, servicios públicos y monopolios, entregando su manejo a la Nación, las provincias o los municipios; amplia libertad económica a todas las restantes actividades; libertad de inmigración para extranjeros útiles; amplio desarrollo industrial que no se funde sobre el bajo nivel de vida de los trabajadores; impuesto progresivo sobre las rentas no originadas en el trabajo personal; restitución a las provincias de sus atribuciones económicas y financieras". "La redacción le correspondió casi íntegramente a Frondizi" (Pichetto, 1983), "junto a Moisés Lebensohn" (Casablanca, 1983) (20).

"La Declaración de Avellaneda tendía a conectar al radicalismo con los grandes temas económicos y sociales" (Luna, 1971), "postulando una enérgica injerencia del Estado en la economía" (Luna, 1995). "Respondía a una concepción teórica que tenía gran auge en Europa —recuérdese el laborismo inglés— y también en el país, y a uno de los teóricos de prestigio mundial muy en boga en Argentina, Harold Joseph Laski... La Declaración de Avellaneda nunca me conformó totalmente" (Frondizi en Luna, 1963), porque "fue mucho más una bandera de lucha, que posibilitó el triunfo de la Intransigencia, que una respuesta científica a los problemas que afligían al país en la década de 1940" (Frondizi, en Pisarello, 1983) (21).

Todo lo cual explica que "como Frondizi priorizó antes que nada a la Nación, en el mismo momento en que asumió el gobierno archivó la Declaración de Avellaneda, y mandó al desván su *Petróleo y política* [publicado en 1954]" (Perina, 1996) (22).

Oposición a que la UCR integrara la Unión Democrática (UD). "El 30 de diciembre de 1945, en la Convención Nacional de la UCR donde se ratificó el

---

(20) "FRONDIZI y LEBENSOHN eran personalidades diferentes, de temperamentos opuestos pero de similar capacidad intelectual. La obsesión dominante de FRONDIZI fue siempre el programa, la de LEBENSOHN la organización... LEBENSOHN falleció el 13 de junio de 1953, víctima de un infarto. Tenía 45 años, y apuntaba como uno de los mayores dirigentes políticos del partido y del país" (BABINI, 1984).

(21) El 9 y 10 de agosto de 1947, "durante el primer congreso nacional del MIR, también reunido en Avellaneda, se aprobaron 2 documentos: *Profesión de fe doctrinaria* y *Bases de acción política*... Estos programas nunca fueron debatidos ni discutidos por propios ni extraños, fuera del momento de su alumbramiento... En materia económica, las proposiciones de 1947 señalan en general una agudización de las tendencias que intentaban transformar a la UCR en una versión local de la socialdemocracia europea... Las proposiciones políticas relativas a hechos económicos, quizás por ser redactadas por abogados o por personas que no eran empresarios, productores, financieros ni funcionarios técnicos, solían reducirse a fórmulas jurídicas, como si un cambio de régimen administrativo equivaliera a una transformación económica y alterara un sistema de producción" (BABINI, 1984).

(22) Antes de las elecciones de 1958 "FRONDIZI pretendía 'modernizar' ideológicamente al viejo radicalismo, y dotarlo de una nueva dinámica. La Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP) se mantenía dentro de sus viejos esquemas. Sobre todo en materia económica, donde se aferraba a la Declaración de Avellaneda, que era decididamente socializante" (ALSOGARAY, 1993). "El programa de Avellaneda era a la sazón vetusto, cargado de un izquierdismo pueril" (FRIGERIO, 1980).

proyecto de la UD, Frondizi planteó enérgicamente su disidencia" (Pérez Amuchástegui, Ledesma y Figari, 1983a). "Fuí decidido adversario de la UD. La UD fue resistida por el MIR" (Frondizi a Luna, 1983), "pero fue derrotado por los unionistas" (Szusterman, 1989).

Presidencia de la UCR, división del partido. "El 31 de enero de 1954, Frondizi fue electo presidente de la Mesa Directiva del Comité Nacional [es decir, presidente de la UCR]" (Pérez Amuchástegui, Ledesma y Figari, 1983a). Reelecto en 1956, como se viera en el capítulo anterior, a fines de enero de 1957 la UCR se dividió, liderando Frondizi la UCRI y Balbín la UCRP; y como también se viera en el capítulo anterior, en febrero de 1958 Frondizi accedió a la presidencia de la Nación.

"Hasta 1955 el enfrentamiento interno y el enfrentamiento al peronismo, relegaron a segundo plano el debate de las ideas programáticas dentro de la UCR... En la evolución del pensamiento político de cualquier dirigente radical de mediados de siglo deben distinguirse las manifestaciones producidas hasta 1955 de las posteriores, porque las primeras fueron las que podían esperarse de un opositor bajo un régimen dictatorial, puras ilusiones irrealizables sin riesgos de prueba ni imperativos de factibilidad, mientras que las posteriores a 1955, formuladas bajo un gobierno que abrió la posibilidad del poder al cerrársela a los peronistas, representaron un principio de compromiso con la realidad" (Babini, 1984).

Por su estilo, sus ideas, o ambas cosas a la vez, "una buena parte del radicalismo desconfiaba de Frondizi, a quien veía como un hombre de izquierda extraño a la tradición partidaria" (Luna, 1996), opinión que también recogió una porción de la prensa extranjera ("'Radicales de extrema izquierda, liderados por Arturo Frondizi', afirmó *The Manchester Guardian* el 30 de mayo de 1957, al tiempo que para el *New York Times* del 31 de julio de 1957, el 'demagogo Arturo Frondizi lideraba el ala extremadamente nacionalista de los radicales'" (Szusterman, 1989).

...

Fuera del plano económico, entre sus medidas iniciales cabe destacar el decreto 51, del 8 de mayo de 1958, que aceptó las renuncias de Manuel J. Argañarás, Enrique V. Galli, Carlos Herrera y Sebastián Soler, miembros de la *Corte Suprema de Justicia* (CSJ); y el decreto 53, del 9 de mayo, que designó a Alfredo

---

Subtitulado *contribución al estudio de la historia económica argentina y de las relaciones entre el imperialismo y la vida política nacional, Petróleo y política* "aspira a ser un trabajo histórico, aunque escrito no por un historiador, sino por un político, en función política", aclara FRONDIZI en la introducción. A lo largo de más de 400 páginas, a tipo chico, el autor plantea su visión del funcionamiento económico del Mundo y Argentina, desde la perspectiva petrolera.

"En 1955 la introducción de *Petróleo y política* fue reeditada en forma independiente, como una suerte de breviario del pensamiento frondizista. Aunque en ese texto aparecía de a ratos el lenguaje de la CEPAL (periferia, deterioro de los términos del intercambio, semidesarrollo), el esquema que regía la interpretación de los problemas del país y los de América Latina era básicamente marxista" (ALTAMIRANO, 1998).

Orgaz, Benjamín Villegas Basavilbaso, Aristóbulo Donato Aráoz de Lamadrid, Luis María Boffi Boggero y Julio César Oyhanarte, miembros de la CSJ (la ley 15.271, del 3 de febrero de 1960, elevó a 7 el número de miembros de la CSJ).

Además, el decreto 867, del 4 de junio de 1958, le restituyó la personería jurídica a la *Confederación General Económica* (CGE); la ley 14.444, del 26 de junio de 1958, derogó los decretos 4161/56 (que había prohibido la propaganda peronista), 4258/56 (que había inhabilitado a funcionarios peronistas), 7107/56 (que había inhabilitado para cubrir cargos gremiales) y 22.490/56 (que había ampliado el decreto 4161/56); y el decreto 7293, del 13 de octubre de 1958, redujo penas, entre 10% y 20%, según el período de condena, e indulto a presos que observaron buena conducta.

2.3. Frondizi y los militares

Como se dijo al comienzo de este capítulo, Frondizi presidió Argentina durante 1.428 días, siendo derrocado por un golpe militar. "Lo sorprendente no es que lo hayan echado, sino que haya durado tanto tiempo" (Pandolfi, 1968). En efecto, "debe haber sido el presidente argentino más combatido por todos los sectores: en un momento lo atacaron los comunistas, los peronistas, la UCRP, su propio partido, los sindicatos, los militares y el periodismo" (López Alonso, 1982); "a poco de andar se desató la más feroz de las campañas antigubernamentales que recuerde la historia del siglo XX en nuestro país. Un arco que iba desde la izquierda extrema hasta la derecha reaccionaria" (Frigerio, 1983); "la intolerancia y la falta de visión llevaron a que su gobierno fuera combatido desde el primer momento" (Fraga, 1992); "levantó 3 banderas: el desarrollo económico, el equilibrio social y la integración del peronismo en la vida política... El sendero por donde transitó no podía ser más estrecho" (Luna y Roffo, 1999). Resistió lo más posible, cumpliendo su promesa: *no renuncio, no me suicido, no me voy del país.*

"*Siete días* después de haber asumido Frondizi, el *Wall Street Journal* profetizó un golpe de Estado *inminente*" (Pandolfi, 1968). ¿Cuántas crisis militares afrontó durante sus 47 meses de gestión? *32* (Pandolfi, 1968), *36* (Frigerio, 1990), *38* (Zavala, 1983). "Después de haber estudiado el proceso político-militar de este período, no he podido identificar a dicha cantidad" (Fraga, 1992). Curiosamente, sobre esta cuestión el principal destinatario apunta que "he tenido que parar *17* golpes durante mis años de gobierno" (Frondizi en Dickmann, 1983).

Esta significativa turbulencia surgió del efecto conjunto de 2 actitudes: cómo se sentían en esa época los militares con respecto al poder civil, y cómo se situaba Frondizi con respecto a los militares; las cuales eran alimentadas por situaciones objetivas, como la referida cuestión cubana y el brote subversivo (23),

---

(23) "En enero de 1960 se produjo un hecho que impactó profundamente a las Fuerzas Armadas. En las provincias del Noroeste, con epicentro en el área rural de Tucumán, apareció un grupo insurgente denominado *Ururuncos*, integrado por jovenes peronistas. Se movían dentro del marco de la guerrilla clásica, un año después del ingreso de FIDEL CASTRO a La Habana" (FRAGA, 1992).

además de las posibles implicancias del Pacto Perón-Frondizi, analizado en el capítulo anterior (no hay nada más *real* que la incertidumbre: si a fines de la década de 1950 el retorno de Perón era sinónimo de pesadilla para muchos argentinos, para los militares antiperonistas era visualizado como una cuestión literal de vida o muerte). "Ninguno de los diferendos entre los militares y Frondizi hubiese sido insuperable de no haber sido por las profundas suspicacias de unos y otro, multiplicadas por la convicción militar —constantemente alimentada por una oposición política miope e irresponsable— de que eran 'la última reserva moral de la Nación'" (Szusterman, 1998).

"Para poder hacer carrera, ningún oficial podía desentenderse del proceso político general, porque éste influía en las decisiones militares" (Fraga, 1992). "Los militares que le entregaron el poder a Frondizi no se sintieron, ni mucho menos, separados de él. Pensaron que continuarían cogobernando (24). Y tuvieron fuertes encontronazos: a veces con motivos serios, otros —quizás los más— con motivos verdaderamente fútiles" (Pinedo, 1992). "Los centuriones, es decir, los jefes militares que desertaron de la obediencia debida al poder civil como sus remotos predecesores de la decadencia de Roma, caracterizan el período que va de 1958 a 1973" (Hardoy, 1993).

Al mismo tiempo Frondizi, "quien reconocía su falta de conocimiento de los temas militares" (Fraga, 1992), "llegó a la presidencia marcado por el complejo de inferioridad de los intelectuales frente a todos los que significan fuerza, sean los militares o los financistas, y por consiguiente nunca descubrió que esas fuerzas son capaces de plegarse ante una voz de mando. La primera batalla debió ser librada en el centro del poder, el Ejército" (Bengoa en Pandolfi, 1968); "era un cuidadoso ajedrecista, incapaz hasta la desesperación para patear el tablero en caso necesario" (Pandolfi, 1968); "era un 'ghandiano', por eso lo despreciaban los militares que le eran leales, los cuales querían destruir a los revoltosos" (Albino Gómez).

Buena parte de los planteos militares fueron realizados por Carlos Severo Toranzo Montero, comandante en jefe del Ejército desde el 25 de julio de 1959. "A diferencia de los planteos iniciales, circunscriptos al plano militar (desplazamiento de los secretarios militares), a partir de 1960 Toranzo Montero comenzó a delinear una 'escalada', en la cual los reclamos se trasladaron al plano económico, la política exterior, la legislación laboral y la represión del peronismo y comunismo... En la mañana del 22 de marzo de 1961 Toranzo Montero precipitó una nueva crisis... Al mediodía se reunió con el secretario de Guerra Rosendo Fraga, afirmando que era necesario volver a reiterar ante Frondizi el planteo de octubre de 1960. Fraga replicó que no compartía el punto de vista y que consideraba imprudente ese curso de acción. Toranzo Montero solicitó su relevo, dado el desacuerdo con el secretario. En esa circunstancia Fraga le respondió que quedaba relevado [sic]. Esta decisión del secretario estaba fuera de los cálculos de Toranzo Montero. A las 16,10 Fraga

(24) "El grueso del Ejército se movía en la línea del 'legalismo condicionado', es decir, mantener al Presidente pero poniéndole límites" (FRAGA, 1992).

se comunicó telefónicamente con Frondizi, diciéndole que había relevado al comandante en jefe a su pedido. Frondizi no lo podía creer... Para Frondizi, desembarazarse de Toranzo Montero resultaba un éxito político de primer orden, que se daba en forma casi inesperada" (Fraga, 1992) (25).

2.4. La renuncia del vicepresidente Gómez

Alejandro Gómez renunció a la vicepresidencia el 18 de noviembre de 1958. "Nunca pude entender cómo la UCR, teniendo hombres tan brillantes, había puesto a una figura como Gómez, para compañero de fórmula de Frondizi", pues "a pesar de ser un antiguo compañero de luchas dentro de la Intransigencia, Gómez no compartía para nada el proceso de cambios políticos y doctrinarios" (Frigerio, 1983) (26).

"El vicepresidente Gómez protagonizó un capítulo ingrato que estalló con inexcusable irresponsabilidad, en momentos en que el gobierno, a pocos meses de su asunción, diseñaba su rumbo político y económico... Extrañas jornadas se vivieron entre el 12 y el 16 de noviembre de 1958" (Menotti, 1983a). "Fue un episodio confuso, en el cual Gómez aparecía complicado en una confabulación para reemplazar al presidente. La publicitada oposición del vicepresidente a muchas de las medidas gubernamentales hizo plausible tal actitud" (Etchepareborda, 1982).

"He observado en distintos gobiernos, que algunos funcionarios faltos del equilibrio psicológico y moral que requieren las exigencias de la vida pública y del ejercicio del poder, sufren graves alteraciones en su personalidad. En el gobierno de Frondizi pude constatar esas conductas conflictivas, pero ninguna tuvo la entidad y la gravedad del caso de Gómez" (David Blejer, en Menotti, 1983).

Gómez (2001) presenta la siguiente versión del episodio: "personalmente no me importaba abandonar el gobierno, mejor dicho, deseaba hacerlo cuanto antes, por temor a caer envuelto en la acusación de 'entreguista' y 'vendepatria' que merecía la traición al programa de Avellaneda... Nunca más volví a ver a Frondizi... Los historiadores Robert A. Potash, Harvey O' Connor y Alain Rouquie, hicieron la mejor interpretación de todo el proceso político acaecido, del cual fue involuntaria víctima".

2.5. Elección del 27 de marzo de 1960

La renovación parcial de la Cámara de Diputados constituyó el "primer 'test' electoral del gobierno desde su asunción en mayo de 1958" (Fraga, 1992).

---

(25) Un mes después FRONDIZI le pidió la renuncia al ministro de Economía ALSOGARAY. ¿Casualidad o causalidad?

(26) "GÓMEZ fue elegido por presión del ala dura de la Intransigencia, que quiso evitar así que lo fuera LUIS R. MC KAY (preferido de FRONDIZI), a quien consideraban demasiado amigo de BALBÍN" (BABINI).

"Se presentaron *44* partidos políticos... Las elecciones constituyeron una derrota para el gobierno, ya que la UCRP obtuvo *23%* de los votos, la UCRI *20%*, en tanto que *25%* votó en blanco. El 32% restante se dispersó entre 42 partidos, sólo 4 de los cuales obtuvieron cada uno por lo menos 3% de los votos" (González Esteves, 1982).

...

Sin descuidar las elecciones de marzo de 1962, donde junto a una nueva renovación parcial de la Cámara de Diputados se habría de producir la renovación de los gobernadores, Frondizi trabajaba en la cuestión de su propia sucesión presidencial. Para lo cual "entre marzo de 1961 (desplazamiento de Toranzo Montero de la jefatura del Ejército) y diciembre de dicho año (victoria de la UCRI en los comicios en Santa Fe), realizó tratativas con *Aramburu* [sic] para que éste fuera el candidato presidencial por la UCRI en 1964... Estas tratativas tuvieron lugar en el momento más exitoso del gobierno de Frondizi... A Frondizi y a Aramburu se les planteaba un problema simétrico. Al primero, cómo transformar la UCRI en el receptáculo de una opción moderada, sin sucumbir o convertirse en un mero gerente de los intereses sociales de una fuerza conservadora; al segundo, cómo instrumentar la síntesis entre peronistas y antiperonistas, sin convertirse en un remedo del integracionismo... Habida cuenta de los resultados de las elecciones de diciembre de 1961, no era arriesgado suponer que la UCRI haría en 1962 mejor elección que en 1960" [¿se habrá enfriado la negociación por esto, del lado de Frondizi?] (Kvaternik, 1995).

2.6. Elección del 18 de marzo de 1962, golpe del 29 de marzo

"Durante todo 1961 el frondicismo se debatió entre integrar o competir con el peronismo. La necesidad de superar la antinomia peronismo-antiperonismo era la idea central de Frondizi en materia de política interna" (Fraga, 1992).

El 18 de marzo de 1962 se celebraron comicios para renovar la mitad de la Cámara de Diputados, y elegir la totalidad de los gobernadores para el período 1962-1966, entre candidatos no peronistas... y peronistas.

Los ojos de todos estaban particularmente concentrados en la elección de gobernador y vicegobernador de la Provincia de Buenos Aires. La UCRI presentó como candidatos a Guillermo Acuña Anzorena y a Horacio Zubiri respectivamente, la UCRP a Fernando Solá, debido al fallecimiento de Crisólogo Larralde (27), y a Emilio Parodi, en tanto que el peronismo (Unión

(27) "LARRALDE falleció el 22 de febrero de 1962, víctima de un infarto, mientras hablaba en un acto en Berisso" (LÓPEZ ALONSO, 1982). "De personalidad versátil, LARRALDE desplegó siempre gran autonomía política" (BABINI, 1984).

Sólo Dios sabe qué hubiera ocurrido en las urnas si LARRALDE hubiera sido el candidato, pero es claro que a menos de un mes del acto electoral la UCRP tuvo que poner en la pista a un "muleto". Además de lo cual "FRONDIZI —viejo amigo personal de LARRALDE— hubiera podido haber alcanzado un entendimiento con él, si hubiera triunfado en los comicios; pero al morir LARRALDE, proscribir al peronismo hubiera implicado entregarle la principal provincia del país a un hombre de BALBÍN" (LÓPEZ ALONSO, 1982).

Popular, UP) compitió con la fórmula integrada por el dirigente sindical (textil) Andrés Framini y Marcos Anglada.

En esta elección "el gobierno apostaba a ganarle al peronismo por la vía electoral, a fin de consolidar su poder y convertirse así en sucesión legítima, a pesar de que Frondizi sabía que si el peronismo ganaba, sus días en el poder estarían contados. Ocurre que también sabía que si debía reimponer la proscripción, debería pagar el correspondiente costo político con una victoria de la UCRP. Por tal motivo prefirió arriesgarse y jugar a la polarización. Perón, en tanto, deseaba preservar a su movimiento para la batalla electoral de 1964, y consiguientemente favorecía la no concurrencia ('nuestra mayor victoria electoral será nuestra peor derrota'). Sin embargo, la lucha interna por la hegemonía del movimiento, entre los sindicalistas, el mismo Perón y los políticos, presionó al líder del peronismo a aceptar la concurrencia (la estrategia finalmente desarrollada por el peronismo se explica más por las pujas internas que en ese momento se dirimían en él, que por los objetivos que pretendían concretar en relación al gobierno). Por lo tanto, si el gobierno no estaba dispuesto a salvar su estabilidad pagando los costos de una nueva proscripción, Perón no estaba dispuesto a perder el control político de su movimiento, desafiando la voluntad concurrencista de los sindicalistas y políticos peronistas. Para los militares y la UCRP el cálculo era más sencillo: ninguno de los 2 estaba interesado en la continuidad del gobierno y por consiguiente no iban a exigirle aquellos actos que podían eventualmente salvarlo. En consecuencia, todo estaba listo para el enfrentamiento final (28)... La UCRI definió el comicio de marzo de 1962 en términos de estabilidad institucional o el salto al vacío que representaba la vuelta al peronismo" (Smulovitz, 1988) (29).

Salto en el vacío... con algunas redes. En efecto, "el 29 de enero de 1962 el ministro del Interior Vítolo y los secretarios militares firmaron un acta secreta por la cual, en caso de ganar el peronismo, no sería aceptada su presencia en el poder,... y el jueves 15 de marzo Frondizi y los secretarios militares acordaron intervenir la Provincia de Buenos Aires, si ganaba el peronismo" (Fraga, 1992).

---

(28) "En *La Nación* del miércoles 14 de marzo ALSOGARAY declaró: 'si gana FRAMINI, inmediatamente hay golpe'" (SMULOVITZ, 1988).

MENOTTI (1998) recoge un trascendido publicado en *La Nación* el 8 de marzo de 1962, según el cual FRAMINI habría concurrido a Olivos, para pedirle a FRONDIZI que *proscribiera* al peronismo (sic). FRONDIZI habría sostenido que el único camino viable para que el justicialismo no concurriera a los comicios, era su autoproscripción.

(29) "FRONDIZI es amigo mío y adversario mío, lo ha sido siempre. Tenemos un trato muy fácil, precisamente porque no hay ninguna posibilidad de que nos confundamos... A comienzos de 1962 le dije: 'vea FRONDIZI, puede ser que tenga usted bastante fundamento para suponer que el miedo al desbarajuste impida que lo saquen, pero no es una garantía. Usted debería perpetrar una salida, para el eventual caso —que no deseo— de que tenga que irse.... debe tratar de desdramatizar la lucha política. Los ingleses, que tienen más práctica en esto, durante las campañas electorales hablan de cambiar 15 ó 20 grados, no 180'" (PINEDO, 1971).

¿Qué dijeron las urnas?: "la UCRI ganó en *15* distritos (30), el peronismo en *5* (31), el neoperonismo en *2* (32), la UCRP en *1* (33) y los conservadores en *1* (34); y en la suma nacional de votos, la UCRI le sacó una pequeña ventaja al peronismo. Pero en la provincia de Buenos Aires la UP consiguió 1.171.757 votos, contra 731.877 de la UCRI y 627.094 de la UCRP... [de manera que] no fue mala la elección para el oficialismo, pero el impacto político que significó el triunfo peronista en la Provincia de Buenos Aires, con un dirigente sindical como gobernador, reavivó el antiperonismo civil y militar, transformando una elección razonable en derrota" (Fraga, 1992).

Derrota que el gobierno de Frondizi pagaría muy cara. A través del decreto 2542, "en la madrugada del lunes 19 de marzo de 1962 intervine 5 provincias [Buenos Aires, Chaco, Río Negro, Santiago del Estero y Tucumán], porque de lo contrario hubiera habido un golpe de Estado de inmediato" (Frondizi en Luna, 1963). Para evitar una corrida bancaria, un conjunto de decretos dispuso *feriado bancario*, también a partir del 19 de marzo.

"El desacuerdo entre las Fuerzas Armadas luego del comicio, creó una *impasse* política que pudo generar una solución de compromiso. La mayoría de los partidos políticos se encargó de que los márgenes para la negociación fueran tan estrechos, que la suerte del gobierno quedó finalmente sellada.. Los partidos políticos le pedían la renuncia [a Frondizi], cosa que los militares nunca habían hecho... Para la mayoría de los partidos de la oposición, el *piso* para cualquier acuerdo era la renuncia del presidente (el subrayado es mío)" (Smulovitz, 1988). "Luego de los comicios de marzo de 1962, la oposición política estaba rayana en el resentimiento hacia Frondizi" (Kvaternik, 1995). "No premeditadamente, pero contribuimos al derrocamiento de Frondizi" (Cafiero, 1983).

En particular, un par de protagonistas jugaron en el mismo sentido: Balbín y Aramburu. "El secretario de Guerra Fraga entrevistó a Balbín el miércoles 21 de marzo. Este insistió en que la UCRP no gobernaría con Frondizi, aunque éste cayera y se planteara la posibilidad de un golpe militar, porque 'el señor presidente de la República no intenta buscar la unión nacional sino salvar a su gobierno, al que pretende identificar falsamente con la suerte de las instituciones democráticas, que a nosotros nos interesa preservar'. Esta actitud de Balbín sería definitoria en la caída de Frondizi, al restarle al gabinete de coalición su principal componente (35)... La opinión de Aramburu

(30) Capital Federal, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Misiones, Santa Cruz, San Juan y Tierra del Fuego (más Catamarca, San Luis y Santa Fe, donde las elecciones se celebraron en diciembre de 1961).

(31) Buenos Aires, Chaco, Río Negro, Santiago del Estero y Tucumán.

(32) Neuquén y Salta.

(33) Córdoba.

(34) Mendoza.

(35) "BALBÍN nunca pudo superar el hecho de que FRONDIZI llegara a ser presidente de la República. BALBÍN consideró que FRONDIZI lo había defraudado, que a él le correspondía la presidencia; y consiguientemente trabajó de manera sistemática para el golpe de Estado. BALBÍN era el que más insistía en la necesidad de que FRONDIZI renunciara" (CAMILIÓN, 1999).

[también] fue definitoria para la caída de Frondizi... Más allá de lo difícil que le resultaba en ese momento cumplir un papel de mediador, dadas sus propias aspiraciones presidenciales para 1964,... "Aramburu actuó de buena fe, creyendo que el golpe era inevitable mientras Frondizi estuviera en la presidencia, y que era mejor salvar algo de la legalidad constitucional" (Fraga, 1992).

"En la medianoche del sábado 24 al domingo 25 la suerte de Frondizi ya estaba definida" (Fraga, 1992). "Desde el ministerio de Defensa planteé la 'Isabelización' de Frondizi (por la *reina Isabel*, de Inglaterra). El Ejército y la Fuerza Aérea estaban de acuerdo, la Marina no. Entonces Frondizi convocó a Olivos a los jefes militares y les dijo: 'métanme preso, mándenme a Martín García y déjemne ahí; porque si me liberan vuelvo a la Casa Rosada. Déjenme un teléfono para hablar con Kennedy y Adenauer, para explicarles que esto es política interna. Y que asuma Guido" (Rodolfo Pastor Martínez) (36).

"Fue depuesto a las 4 de la mañana del 29 de marzo de 1962, y horas más tarde lo llevaron a la Isla Martín García" (Potash, 1994), en calidad de detenido, según lo dispuso el decreto 2887, del 3 de abril de 1962. El decreto 1642, del 1 de marzo de 1963, dejó sin efecto el decreto 2887/62, pero mantuvo a Frondizi "a disposición del Poder Ejecutivo", fijándole como lugar de residencia el éjido municipal de San Carlos de Bariloche, provincia de Río Negro (estuvo alojado en el hotel Tunquelén) (37). "Durante su vida estuvo preso [por razones políticas] en *12* oportunidades" (Menotti, 1998).

"La caída del gobierno de Frondizi es uno de los hechos más lamentables de nuestro reciente pasado político" (Hardoy, 1993). "Se trata del golpe militar sobre el cual ha existido mayor autocrítica, tanto civil como militar —autores y protagonistas—, mayor aún que sobre los de 1966 y 1976" (Fraga, 1992).

Con ojos de fines del siglo XX resulta incomprensible que no hubiera existido una mejor defensa de la continuación del gobierno, por parte de los otros dirigentes políticos, así como de los militares que querían ingresar al régimen democrático como candidatos. Pero esta incomprensión surge de leer la historia con ojos del *presente*, no con la visión contemporánea. Recién durante los episodios de fuerza de 1987 y 1988, que tuvieron lugar durante el gobierno de Raúl Ricardo Alfonsín, los partidos políticos de la oposición olvidaron sus diferencias para respaldar el orden institucional; al mismo tiempo, para los ojos de fines del siglo XX sólo existen los escritos y las medidas dispuestas por Frondizi, no su forma de ser y de gobernar (su referido "maquiavelismo", en el mal sentido de la palabra); pero ésta también es relevante para entender los comportamientos "incomprensibles".

---

(36) Esto muestra que FRONDIZI era un estadista. Otro hubiera dicho: "el problema empieza a ser de ustedes, así que arréglense. Yo voy a jugar el papel de víctima".

(37) Otro "subproducto del comicio de marzo de 1962 fue el nacimiento del *Vandorismo* [por AUGUSTO TIMOTEO VANDOR, líder de la Unión Obrera Metalúrgica —UOM—. VANDOR fue asesinado el 30 de junio de 1969]" (SMULOVITZ, 1988).

2.7. Frondizi, luego de 1963

"Frondizi fue liberado el 1 de agosto de 1963 [cuando el decreto 6368, del 31 de julio de dicho año, dejó sin efecto el decreto 1642/63], luego de *16* meses de hallarse privado de su libertad, el mismo día en que el Colegio Electoral proclamó la fórmula Arturo Umberto Illia-Carlos Humberto Perette" (Cáceres Monie, 1983).

¿Qué hizo después? "Barrera (1973), quien identifica 4 estadios en la evolución ideológica de Frondizi: reformista, entre 1930 y 1943; transicional, entre 1944 y 1955; desarrollista, entre 1956 y 1962; y desarrollista dictatorial, entre 1963 y 1970, apunta que luego de su presidencia Frondizi transformó a la UCRI de partido político en grupo de presión, fundando en 1964 el *Movimiento de Integración y Desarrollo*, MID" (Smulovitz, 1988).

"Desde el punto de vista estrictamente político Frondizi dejó de existir al concluir su presidencia" (Babini, 1984). Falleció el 18 de abril de 1995.

3. Autoridades económicas, formales e informales

Durante el gobierno de Frondizi hubo 5 ministros de *Economía* "y una sola —muy clara y estricta— política económica" (Frigerio, 1980 y 1990). Emilio Donato del Carril ocupó la cartera económica durante los *420* días que separan el 1 de mayo de 1958 y el 24 de junio de 1959; Alvaro Carlos Alsogaray, durante los *671* días que separan el 25 de junio de 1959 y el 25 de abril de 1961; Roberto Teodoro Alemann, durante los *263* días que separan el 26 de abril de 1961 y el 12 de enero de 1962; Carlos Arturo Coll Benegas, durante los *69* días que separan el 15 de enero y el 25 de marzo de 1962; y Jorge H. Wehbe, durante los *11* días que separan el 26 de marzo y el 5 de abril de 1962 (38).

Durante el mismo lapso la presidencia del *Banco Central* fue ocupada por 3 personas: José Mazar Barnett, durante los *443* días que separan el 15 de mayo de 1958 y el 31 de julio de 1959; Eusebio Campos, durante los *178* días que separan el 3 de agosto de 1959 y el 27 de enero de 1960; y Eustaquio A. Méndez Delfino, durante los *853* días que separan el 28 de enero de 1960 y el 30 de mayo de 1962 (39).

---

(38) DEL CARRIL, abogado, nació en La Plata, Provincia de Buenos Aires, el 25 de febrero de 1906, de manera que tenía *52* años cuando accedió al cargo; ALSOGARAY, capitán e ingeniero, nació en Esperanza, Provincia de Santa Fe, el 22 de junio de 1913 (*46* años al acceder al cargo); ALEMANN, abogado, con estudios económicos realizados en Suiza, nació en Buenos Aires el 22 de diciembre de 1922 (*38* años); COLL BENEGAS, doctor en ciencias económicas, nació en Maipú, Mendoza, en 1907 (*54* años); y WEHBE, abogado, nació en Río Cuarto, Provincia de Córdoba, el 27 de abril de 1920 (*41* años).

Con sus 11 días de permanencia en el cargo (¡bajó 2 presidentes!), WEHBE logró el récord de *menor* permanencia hasta ese momento, récord que fue quebrado por MIGUEL ROIG en julio de 1989, quien falleció *6* días después de haber asumido.

(39) MAZAR BARNETT, contador, nació el 17 de noviembre de 1906, de manera que tenía *51* años cuando accedió al cargo; CAMPOS, doctor en ciencias económicas, nació el 25 de enero de 1913 (*46* años al asumir el cargo); y MÉNDEZ DELFINO, abogado, nació en Buenos Aires el 19 de octubre de 1897 (*62* años).

"De gran prestigio y con un enfoque totalmente acertado de los principales problemas económicos, tributarios y financieros del país" (Pinedo, 1992), "sensato, pensaba con realismo" (Wehbe), *del Carril* dejó de ser embajador para hacerse cargo de la cartera económica, para luego... volver a ser embajador. "Cumplía funciones casi ornamentales" (Babini, 1984). "Es probable que haya sido el propio Frondizi quien sintió mayormente la salida de del Carril, aún cuando Frigerio, probablemente, haya podido interpretar que con su sucesor iba a poder hacer tan buenas migas, o mejores, que con del Carril" (Camilión, 1999).

Fue reemplazado por *Alsogaray*. "Antes de las elecciones de febrero de 1958 y a su pedido, me entrevisté con Frondizi" (Alsogaray, 1993), "y me di cuenta que estaba listo para dejar de lado muchas actitudes que había defendido sistemáticamente... El presidente estaba preparando un cambio fundamental, pero no esperaba que se produjera en esa forma tan completa como la que revistió... En particular, no esperaba un cambio en el campo petrolero... La hipótesis de que fui nombrado por presión militar es absolutamente falsa" (Alsogaray, 1990) (40). "Aunque la UCRI no vió con simpatía el nombramiento de Alsogaray, lo aceptó y lo defendió en el Congreso, porque comprendía el papel de estabilización político-militar que jugaba, y también como un acto más de confianza en su presidente" (Frondizi en Luna, 1963).

"Ingresé al gabinete nacional con plenos poderes para implementar mi interpretación del *Plan de estabilización y desarrollo*" (Alsogaray, 1990). El punto es objeto de debate. En efecto, "Alsogaray planteó las siguientes condiciones, que fueron aceptadas: la política económica a aplicar la establecería, única y exclusivamente, él; la totalidad de la conducción económico-financiera, *así como la de la cartera laboral*, debía estar en sus manos; y la totalidad de los funcionarios claves serían nombrados por él" (Reboursin, 1985); "la condición que se le impuso a Alsogaray fue que tenía que atenerse a las políticas dictadas por Frondizi. No objetó y de hecho confirmó públicamente esta actitud cuando juró. Permaneció en su puesto hasta que sus interferencias públicas contra la modernización del Estado, y particularmente con la explotación de hierro para la industria del acero [el yacimiento de Sierra Grande, ubicado en la Provincia de Río Negro], se convirtieron en un serio obstáculo gubernamental" (Frigerio, 1990). ¿En qué quedamos?

"Durante los 21 meses que duró mi gestión mis contactos fueron exclusivamente con el Presidente, y debo reconocer que en ningún momento, salvo al final, Frondizi interfirió en mis funciones. Nuestras relaciones eran de mutuo respeto. Todos los domingos a las 20 le informaba en Olivos sobre lo acontecido en la semana anterior, y lo que me proponía hacer en la siguiente, y en general se manifestaba siempre de acuerdo" (Alsogaray, 1993). "Alsogaray tuvo que desempeñarse en un gobierno cuyos integrantes, todos, no sólo

(40) "Los secretarios militares expresamos que las 3 Fuerzas iban a ver con agrado que ALSOGARAY se pudiera incorporar al Gabinete... Se dijo que esta postura fue una imposición. Todo lo contrario" (SOLANAS PACHECO, 1983).

no sustentaban su ideología sino que, por el contrario, eran totalmente opuestos a ella... La mayoría de las medidas que Alsogaray debía aplicar necesitaban aprobación legislativa" (Reboursin, 1985).

"Inesperadamente, sin que la opinión pública lo requiriera de ninguna manera, el 23 de abril de 1961 Frondizi me pidió la renuncia para reorganizar el gobierno" (Alsogaray, 1993). ¿Por qué lo hizo? Las opiniones divergen de manera sustancial. "Frondizi nunca lo explicó. [La pidió] por el prestigio alcanzado por el autor del 'milagro argentino', que opacaba el prestigio del presidente" (Reboursin, 1985); "el reemplazo se debió a que Alsogaray estaba efectivamente desgastado, pero también a que se había logrado cierta estabilidad, atravesando el período más difícil durante 1959 y 1960" (Fraga, 1992); "Alsogaray todavía está preguntando por qué lo saqué, por qué le pedí la renuncia. Es muy fácil explicar por qué lo saqué. Lo que me resulta muy difícil es explicar por qué lo nombré" (Frondizi en Pandolfi, 1968) (41).

Alsogaray fue reemplazado por *Alemann*, quien no llegó al cargo desde la calle ya que "había sido asesor, y durante el último mes de gestión subsecretario de Economía, del ministro del Carril, y durante el ministerio de Alsogaray había asesorado al secretario de Finanzas Méndez Delfino" (Alemann, 1990). A pesar de lo cual "a Frondizi lo conocía relativamente poco, puesto que lo conocí siendo ya presidente" (Alemann, 1980) (42).

"Frondizi le daba absoluta confianza a sus ministros, no interfería en la gestión de un ministerio para nada... Cuando a raíz de la pérdida de reservas hubo iliquidez monetaria, sólo se limitó a comentarme 'cómo duele esta política', pero no hizo ninguna otra manifestación... Renuncié como consecuencia del conflicto gremial en los ferrocarriles... Ofrecimos un aumento de *20%*, que el presupuesto no permitía afrontar, pero como una manera de salir del paso. Mientras Arturo Acevedo [ministro de Obras Públicas] y yo estábamos en Washington, otra gente ofreció más... Ya un tiempo antes me había dado cuenta de que el clima en el país con respecto a la gestión presupuestaria y económica estaba cambiando" (Alemann, 1980). "Acevedo renunció junto con Alemann" (Zavala, 1983).

Alemann fue a su vez sucedido por *Coll Benegas*, quien acompañó a Frondizi hasta la crisis final, siendo a su vez sucedido por *Wehbe*, quien se

---

(41) "El gobierno de FRONDIZI se divide en 3 etapas: desde su comienzo hasta que ingresó ALSOGARAY, ALSOGARAY, y luego de ALSOGARAY", afirma modestamente... ALSOGARAY (1990). Lo cierto es que "el 26 de marzo de 1962 [es decir, en medio de la crisis posterior a la elección del 18 de marzo de 1962] FRONDIZI le volvió a ofrecer la cartera de economía a ALSOGARAY, quien declinó el ofrecimiento" (REBOURSIN, 1985). "Esto destruye la tesis de que [FRONDIZI] me echó por mi fracaso en promover el desarrollo" (ALSOGARAY, 1990).

(42) Esto último no parece atípico. "A FRONDIZI no lo había visto nunca", afirmó FLORIT, ministro de Relaciones Exteriores entre mayo de 1958 y mayo de 1959 (FLORIT, 1996). "Dejó el gabinete como consecuencia de la desfrigerización que impusieron las condiciones militares de marzo y abril de 1959" (CAMILIÓN, 1999).

ocupó de la cartera económica durante la transición entre Frondizi y José María Guido (43).

...

Tanto desde el punto de vista de su concepción como de su implementación, es imposible entender la política económica aplicada durante la gestión Frondizi ignorando a Rogelio Julio *Frigerio*, nacido en Buenos Aires el 2 de noviembre de 1914.

"Conocí a Frondizi el 6 de enero de 1956" (Frigerio, 1983), a raíz de la gestión que realizó "un entrañable amigo común, Narciso Machinandiarena" (Menotti, 1998). A partir de ese momento lo apoyó desde el semanario *Qué (sucedió en 7 días)*, "fundado en 1947" (Frigerio, 1983) y "relanzado el 23 de noviembre de 1955" (Pisarello, 1983a).

"Frigerio era un 'volcán', muy buen complemento de Frondizi, que era más pasivo, más intelectual" (Roberto Alemann) (44); "tenía gran capacidad organizativa" (Ferrer); "cálido, simpático y muy trabajador... Le aportaba la 'calle' que evidentemente le faltaba al presidente" (Baldinelli); "a la reunión conjunta prefería siempre el encuentro personal... Frondizi trabajaba a la tarde con Nicolás Babini, al anochecer con Alejandro Gómez y ya muy avanzada la noche con Frigerio. Frente a los confusos y enredados planteamientos de Gómez, frente a la actitud vacilante y derrotista de Babini, el optimismo contagioso de Frigerio constituía un verdadero alivio" (Perina, 1960); "hombre de una tenacidad feroz, político eficacísimo" (Moyano Llerena en Vercesi, 1999); "sólo Domingo Felipe Cavallo es comparable en energía" (Grancelli Cha) (45).

---

(43) El 19 de enero y el 8 de febrero de 1962, en su carácter de presidente del BCRA, MÉNDEZ DELFINO le envió sendas notas reservadas al ministro COLL BENEGAS, para expresarle que "ha desaparecido la confianza... El monto actual de nuestras mermadas reservas en oro y divisas se va debilitando diaria y peligrosamente... Si ha de procederse a la modificación del tipo de cambio, es aconsejable que la misma se opere antes que nuestras reservas hayan llegado a una reducción excesivamente peligrosa... El BCRA estima imprescindible tomar contacto con el FMI" (reproducidas en BCRA, Memoria 1962). Supongo que el ministro COLL BENEGAS sabía todo esto, por lo que las misivas buscaban deslindar responsabilidades.

En la historia de "explosivas" declaraciones de presidentes del BCRA, también figuran el discurso que en el almuerzo mensual del Foro de la Libre Empresa pronunció CARLOS S. BRIGNONE el 18 de noviembre de 1971, y el discurso que al recordar el 29 aniversario de la estatización de los depósitos de 1946 pronunció RICARDO ANTONIO CAIROLI el 25 de marzo de 1975, como se verá más adelante.

(44) La complementareidad de las personalidades de FRONDIZI y FRIGERIO también fue subrayada por BALDINELLI y FERRER.

(45) Me consta. A propósito de la versión preliminar de este capítulo de la obra, invité a Frigerio a mi casa, para charlar con entusiastas como yo, de la historia argentina contemporánea. Por una equivocación de fechas, lo localicé en su casa a una hora avanzada de la noche. "Voy para allá", me dijo al instante. Me ofrecí a ir a buscarlo a su casa. "Voy en taxi". Llegó 20 minutos después, pidió una copa de vino, empezó a hablar y hubo que pararlo... varias horas después. Tenía en ese momento más de 80 años. ¡Lo que sería este tipo, cuando tenía 45 años!, pensé, imagen que también me surgió cuando, también pasados sus 80 años, conocí a JUSTINIANO ALLENDE POSSE, quien durante la primera mitad de la década de 1930 había dirigido Vialidad Nacional.

"La identificación o absorción entre Frondizi y Frigerio fue un proceso paulatino, que el radicalismo intransigente sólo advirtió cuando quedó consumada. Un caso insólito, sin precedentes en nuestro país" (Babini, 1984) (46). "La relación Frondizi-Frigerio es un caso para la Asociación Psicoanalítica Argentina" (Babini).

"Frigerio pensaba en términos de movimiento nacional, miraba con indiferencia la política de partido... Nunca se afilió a la UCRI... Sus conocimientos acerca de Marx eran oceánicos, los de Frondizi discretos, aunque más profundos que el promedio de la política argentina. Este era uno de los motivos por los cuales Frondizi respetaba tanto a Federico Pinedo, el otro político argentino que había leído a Marx y conocía de veras su pensamiento... En términos prácticos, cuando se planteaba alguna discusión, Frondizi terminaba siempre dándole la razón a Frigerio" (Camilión, 1999).

Frigerio fue nombrado secretario de Estado para las Relaciones Económico-Sociales (47). "El 10 de noviembre de 1958 hubo un planteo militar contra Frigerio. Su imagen era en aquel momento muy atacada. Pasó a desempeñarse como asesor personal de Frondizi, a quien desde entonces visitó en Olivos" (Fraga, 1992) (48).

El de Frigerio no fue el único caso, ya que en el gobierno de Frondizi hubo "gran proliferación de asesores presidenciales" (Babini, 1984). En efecto, "en mi gobierno colaboraron, como consejeros personales, ciudadanos que estaban identificados con los objetivos de mi gestión gubernativa" (Frondizi en Luna, 1963).

"Frondizi siempre tuvo predilección por los lugares 'misteriosos'" (Gómez, 2001). "Uno de los cargos que se le hicieron [y que no contribuyó, precisamente, a generar una imagen de transparencia] fue la existencia de un equipo paralelo, al que llamaban 'la usina'. Su existencia fue cierta. Se trataba de un *team* de trabajo, que respondía estrictamente a las directivas del Presidente, y estaba compuesto por personas provenientes del radicalismo y figuras extrapartidarias" (Frigerio, 1983). "Había un conjunto de 'bulines' para realizar reuniones de trabajo. Arnaldo Musich lo trajo a Alemann de Washington,

---

(46) No difícil de explicar dado que "FRONDIZI tenía un millón de votos y yo las ideas" (FRIGERIO, según BABINI, 1984).

(47) El decreto 39, del 7 de mayo de 1958, creó las siguientes secretarías, dependientes de la presidencia de la Nación: de Enlace y Coordinación (a cargo de JUAN ENRIQUE GUGIALMELLI), Ejecutiva (a cargo de SAMUEL SCHUMKLER), de Relaciones Económico-Sociales (a cargo de FRIGERIO) y Técnica (a cargo de NICOLÁS BABINI).

(48) "La acción psicológica contra FRIGERIO, era contra mi política. Si lo hubiera separado por completo de mi gobierno, hubieran inventado otra cosa" (FRONDIZI en Pandolfi, 1968).

"En el discurso que pronunció el 15 de marzo de 1962 FRONDIZI mencionó la relación que existió entre FRANKLIN DELANO ROOSEVELT y su asesor HARRY HOPKINS. Fue la única vez, desde el gobierno, que FRONDIZI reconoció públicamente el verdadero papel del equipo frigerista" (PANDOLFI, 1968).

donde estaba trabajando, y lo tenía en uno de los bulines... Se utilizaban pasaportes truchos" (Albino Gómez) (49).

4. La economía en 1958, según Frondizi

En vísperas del comicio presidencial del 23 de febrero de 1958, el pensamiento de Frondizi se puede sintetizar así: "debe iniciarse una nueva etapa sin mirar hacia atrás, con la cooperación de cuantos compartan este programa sin distinción de banderías políticas. En lo económico deben integrarse el campo, la minería y la industria, y acelerarse el desarrollo mediante el autoabastecimiento energético y el aporte del capital extranjero. En lo económico-social debe dársele participación a trabajadores y empresarios en la discusión de los planes, a través de centrales únicas, y debe haber un ministerio de Trabajo centralizado, que asegure las conquistas sociales de los trabajadores. En lo educacional debe haber libertad de enseñanza. En política exterior pertenecemos a Occidente y debemos participar en los organismos internacionales, para asegurar la vigencia de un efectivo derecho internacional" (Babini, 1984).

Mensaje de pacificación y desarrollo nacional tituló Frondizi el discurso que pronunció el 1 de mayo de 1958, luego de jurar como presidente de la Nación. En él se lee: "A partir de este momento 2 perspectivas se abren para nuestra patria: o seguimos paralizados en nuestro desarrollo empobreciéndonos paulatinamente, estancados en nuestras pasiones y descreídos en nuestra propia capacidad y nos despeñamos en el atraso y la desintegración nacional o, en cambio, cobramos conciencia de la realidad, imprimimos un enérgico impulso y nos lanzamos, con decisión y coraje, a la conquista del futuro, por el camino del progreso y de la grandeza del país... La existencia de garantías jurídicas concretas para las personas y los bienes es condición necesaria pero no suficiente [para el desarrollo]. El gobierno debe contribuir creando condiciones que permitan la formulación y desarrollo de programas de largo aliento... A corto plazo, la única solución efectiva [en materia de intercambio internacional] consistirá en limitar las importaciones lo imprescindible... La limitación racional de las importaciones no afectará a la economía del país puesto que, históricamente, el desarrollo económico ha sido más demorado por el exceso que por la falta de importaciones... La necesidad de ahorrar divisas aconseja disminuir la importación de combustibles, mediante el máximo aprovechamiento de la producción nacional y la racionalización del consumo interno... Debemos alcanzar el autoabastecimiento energético, basado en la explotación de los yacimientos de petróleo y carbón, y en la utilización de la potencia hidroeléctrica. Ello nos permitirá ir sustituyendo gradualmente importaciones de combustible que en 1957 insumieron $us 317 M. [*24%* del valor total de las importaciones]...

(49) El decreto 4650, del 25 de agosto de 1958, dispuso que le competiría al ministerio de Economía, proponer al Poder Ejecutivo la adopción de la política económico-financiera del Estado y los planes de desarrollo nacional. ¿No es extraño que se haya dictado un decreto como éste?

Aceptaremos la cooperación del capital privado en la medida en que los recursos oficiales sean insuficientes, pero sin dar lugar a concesiones ni a renuncias del dominio del Estado sobre esa riqueza existente... Atento a la importancia vital que para el porvenir del país tiene la explotación de nuestro petróleo, asumiré personalmente la responsabilidad de dirigir Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) (50)... Deberá imprimirse también fuerte impulso a la siderurgia... Las empresas nacionalizadas deben ser mantenidas como tales, y en este sentido las decisiones adoptadas deben considerarse irreversibles... Se otorgará un aumento de emergencia... Amplia y generosa amnistía" (51).

Por su parte, cuando el 29 de diciembre de 1958 lanzó el *Plan de estabilización y desarrollo*, luego de describir las medidas, Frondizi dijo lo siguiente: "Estas decisiones de orden económico marcan el comienzo de lo que debe ser una vida nueva para toda la Nación. Pero será un amanecer arduo y lleno de asechanzas... Este programa de estabilización fue estudiado desde que asumimos, pero fue necesario previamente poner en marcha el programa de expansión nacional, porque una estabilización económico-financiera sin un enérgico impulso de desarrollo, hubiera conducido a una economía de miseria y desocupación (52)... El problema básico que afecta a la economía argentina es un proceso de paulatino empobrecimiento, debido a que el crecimiento de la capacidad productiva del país, no acompañó al de la población y su nivel social... El precio del petróleo y sus derivados tendrá un aumento sustancial, para ajustarlo a su valor real. El bajo precio interno fomentado por su importación a un tipo de cambio de $ms 18 por dólar, ha impulsado el derroche de combustibles. Desde ahora quien consuma el combustible deberá pagar por él lo que realmente cuesta... Esta transformación consiste en promover nuevas fuentes de riqueza, que eviten que el país siga dependiendo, exclusivamente, de la explotación de la tierra. Consiste en extraer las dormidas riquezas del petróleo y del carbón, en expandir la energía eléctrica, en promover la siderurgia y en aprovechar nuestros yacimientos de hierro. Y esas, a su vez, son condiciones básicas para la ilimitada expansión de la industria argentina, que proveerá al campo los elementos que le permitirán participar de los progresos tecnológicos alcanzados en los países altamente

(50) En mayo de 1958 nombró a ARTURO SÁBATO, su delegado personal en YPF.

(51) Que se implementó de inmediato. En efecto, la ley 14.436, del 22 de mayo de 1958, concedió una *amnistía* general a todos los delitos políticos, conexos comunes o militares también conexos. "La amnistía benefició a 41.000 personas" (ETCHEPAREBORDA, 1982), "principalmente militantes del peronismo detenidos y procesados" (FRAGA, 1992). En el mismo espíritu, la ley 14.445, del 27 de junio de 1958, derogó la ley 4.144, de 1902 (sic), denominada "de residencia", que permitía expulsar del país a los extranjeros que realizaran actividades políticas o terroristas indeseables según el gobierno de turno.

(52) "Elaboramos 2 planes, que pusimos en marcha uno después del otro. En primer lugar, un *plan de desarrollo*, sobre todo en los sectores básicos. Recién al tener, mediante otras realizaciones, el pleno convencimiento de que nuestro proceso de desarrollo era irreversible, aplicamos el segundo plan, llamado de *estabilización*" (FRIGERIO, 1962). "Estabilización y desarrollo eran inseparables para sus protagonistas" (PETRECOLLA, 1989). "La integración debía ser primero nacional, antes que regional o internacional" (FERRER).

desarrollados (53)... Dentro de 3 años no solamente habremos alcanzado el autoabastecimiento petrolero, sino que contaremos además con un excedente de producción que podremos transformar en nuevas usinas y maquinarias que acelerarán el progreso nacional... El petróleo, el carbón y la siderurgia, son los puntos de apoyo de la nueva economía argentina... No hay arte de magia que permita restaurar de hoy para mañana las reservas de oro y divisas que el país ha derrochado y agotado, reponer el capital desgastado o consumido, cancelar las deudas externas contraídas, equilibrar gastos públicos que duplican los ingresos del fisco, devolver a las cajas de jubilaciones los fondos extraídos, restablecer las reservas ganaderas diezmadas, y eliminar los profundos daños que casi 2 décadas de inflación han ocasionado a la economía argentina... El nivel de vida de los argentinos ha de descender durante los próximos *24 meses*" (54) (el texto de este discurso puede consultarse en BCRA, Memoria 1958).

Esta visión se complementaba con un diagnóstico de la economía mundial, y de los sectores internos vinculados con dicha economía mundial (los "intereses agroimportadores"). "Según la división internacional del trabajo, Gran Bretaña tenía que ser el taller y Argentina la granja... Estados Unidos aplicó una fuerte política proteccionista, que dió impulso a una gran industria... Establecido el principio de que el proteccionismo conviene al desarrollo económico del país, nosotros entendemos también que la libre competencia interna es fundamental para la expansión de las fuerzas productivas... El Estado debe vigilar todo lo que sea monopolización de cualquier sector interno... Al dejar de importar petróleo, carbón, acero y todo lo que podemos producir aquí, quedan disponibles divisas para traer del exterior las máquinas y equipos que la tecnología produce en países más adelantados que el nuestro" (Frondizi en Luna, 1963).

...

¿Cómo se explica el tránsito desde la *Declaración de Avellaneda*, y *Petróleo y política*, a la política económica que Frondizi aplicó a partir del 1 de mayo de 1958, lo cual para muchos constituyó una "traición" a "los principios", y por consiguiente generó sorpresa, indignación y renuncias? Algo dije al respecto, algo más voy a decir más adelante, pero éste es el lugar para enfatizar un punto importante.

---

(53) "FRONDIZI veía que una orientación así [la que le dió al proceso de inversión] se estaba produciendo en Brasil, en Italia, estaba comenzando en España, y naturalmente lo habían hecho Francia, Alemania, Inglaterra, ni hablar de Estados Unidos, Canadá o Australia" (ALEMANN, 1980).

(54) *Hay que pasar el invierno* (de 1959), la frase que inmortalizó ALSOGARAY cuando asumió el ministerio, es entonces una versión optimista del pronóstico que FRONDIZI realizó a fines de 1958. "'Hay que pasar este invierno' quiere decir 'aguantar' la terminación del alza de precios que se inició en enero [de 1959], en la seguridad de que para octubre la misma habrá realmente concluido" (ALSOGARAY, discurso pronunciado por radio y televisión el 7 de julio de 1959).

Mi explicación es la siguiente: desde que se puso en carrera para ser presidente, Frondizi tuvo clara la diferencia que hay entre los escritos y la acción, desde el punto de vista de la generación de resultados concretos. Cuando se tiene una responsabilidad ejecutiva, no se trata "simplemente" de escribir claro y vocalizar de manera atractiva; se trata de no engolosinarse —y enredarse— en el mundo del papel y la palabra. Por eso él se preguntó: "¿Quiénes son más revolucionarios en Argentina, los ideólogos de izquierda que escriben libros, o quienes producen acero, cemento y tejidos?; ¿quién transforma más la estructura? Para mí, el productor de *hechos*" (Frondizi en Pandolfi, 1968).

Su pensamiento se fue formando y transformando a lo largo del tiempo. En particular cabe destacar que desde una formación jurídica pero no *juridicista*, entendiendo por tal la que pretende que porque se legisla sobre algo, ese algo ya existe, Frondizi —consciente de que a mediados de 1958, con la Declaración de Avellaneda y Petróleo y Política, literalmente, "no llegaba ni a la esquina"—, salió al "mercado" de las ideas cuando demandó darle contenido a la porción económica de su acción de gobierno.

"En el llano se puede decir o hacer cualquier cosa, pero cuando el político llega a la responsabilidad del poder, las cosas dejan de ser nítidas, ya no son negras o blancas y el estadista debe, muchas veces, forzar sus propias convicciones para hacer lo que conviene, lo que es bueno para la comunidad. Este fue el drama de los hombres del movimiento intransigente" (Luna, 1998).

Y entonces encontró a Frigerio y al *desarrollismo* (enfoque que se analizará más adelante, en este mismo capítulo, al ocuparnos de la estrategia aplicada). "Los primeros estudios fueron hechos a comienzos de 1956... En *Qué* acuñamos la fórmula 'petróleo más carne igual acero'... Resultaba imperativo instalar las industrias básicas de golpe... Acero y petróleo eran la primera prioridad. La lista también incluía las industrias química, petroquímica, de maquinaria, agrotecnología, del automóvil, extracción de carbón, celulosa y papel... Resultaba irrelevante si las inversiones eran internas o extranjeras... Cuando analizamos con Frondizi la cuestión, mucho antes de la campaña electoral previa a la elección de febrero de 1958, decidimos que el petróleo lideraría el proceso de consolidación nacional. Admiro su coraje, dado lo que antes pensaba. La precisión analítica, amor por la verdad y ética política, lo hicieron actuar como lo hizo" (Frigerio, 1990) (55).

---

(55) Contemporáneamente con las conversaciones que mantuvo con FRIGERIO, FRONDIZI también habló —entre otros— con ALSOGARAY ["también lo conoció en 1956, pero mucho después que a FRIGERIO". BABINI] En ese entonces no habló con PINEDO, aunque sí lo hizo después. "También habló con FERRER, que fue una alternativa posible en los días previos a la asunción" (BALDINELLI). "Coordiné la labor de un conjunto de jóvenes" (FERRER).

Junto al atractivo de las ideas, cabe presumir que FRIGERIO tenía, a los ojos de FRONDIZI, el atractivo del "hombre de acción" (tenía a su cargo, o intervenía directamente, en varias empresas pequeñas y medianas), el que sabía concretar objetivos. Preferencia que en su momento también concretaron JUAN DOMINGO PERÓN y CARLOS SAÚL MENEM.

La transformación de Frondizi no se dio, simplemente, en el plano de la mejora del diagnóstico y la acción congruente, porque también cambiaron algunas circunstancias; y habla bien de él que las tuviera en cuenta para diseñar e implementar las medidas adoptadas. "En la época de Frondizi se produjo un fuerte movimiento internacional de capitales hacia muchos países, hecho a tener en cuenta cuando se comparan los montos de inversiones extranjeras del último período de Perón, la Revolución Libertadora y Frondizi" (Cardozo). "Probablemente a Brasil y México, pero no a Asia, Europa Oriental o Africa" (Roberto Alemann). "La crisis de Suez cambió el mercado del petróleo. Hasta entonces las reservas había que cuidarlas. Se descubrió petróleo en el mar. El número de países con petróleo pasó de *47* a *113*. Entonces, había que sacarlo" (Perina).

5. Medidas adoptadas

"Antirromántico hasta la exasperación, Frondizi inauguró un tipo nuevo de política, con vigor intelectual; incorporó lo concreto, las cosas mismas" (Pandolfi, 1968). "Se gobierna con información, y Frondizi tenía mucha" (Roberto Alemann).

Porque "luego del triunfo electoral, con Frondizi concluimos que el factor sorpresa era fundamental" (Frigerio, 1983), "en los primeros meses de su gobierno Frondizi lanzó la mayoría de sus temas críticos: amnistía (5 de mayo de 1958); petróleo (24 de julio del mismo año); asociaciones profesionales (25 de agosto); enseñanza laica y libre (1 de octubre)" (Pandolfi, 1968). "La explicación de la velocidad es más filosófica que práctica. Creíamos que lo que había que hacer requería medidas drásticas, incompatibles con el progresismo, con la concepción gradualista que alimentó teóricamente a todas las otras alternativas" (Frigerio, 1980). "Los primeros meses fueron cruciales... Habíamos preparado nuestro programa durante un par de años, estábamos casi listos para ejecutarlo, pero tuvimos que enfrentar fuerte oposición. Contra lo que le ocurrió a las otras administraciones, al gobierno *desarrollista* no se le otorgó ningún período de gracia" (Frigerio, 1990) (56).

Velocidad no es sinónimo de nitidez operativa, y durante el período analizado en este capítulo esta consideración deriva del estilo de trabajo del presidente. "Los proyectos de leyes no se enviaban al Congreso sin la personal y minuciosa intervención de Frondizi" (San Martín, 1983), lo cual no es incompatible con el hecho de que "cuando Frondizi viajaba al exterior, y Guido lo reemplazaba en la presidencia (57), en el gobierno se advertía un retorno a la normalidad y una puesta en quicio: los ministros eran ministros, los

(56) "Se nos ha afirmado de muy buena fuente que el saliente equipo económico de ARAMBURU informó a FRONDIZI, una vez que resultó electo, de la crítica situación económica, y que le ofreció tomar medidas impopulares —tales como otra devaluación— antes de que asumiera el cargo. FRONDIZI rechazó esos ofrecimientos" (MALLON y SOURROUILLE, 1973).

(57) GUIDO presidía el Senado. Reemplazaba a FRONDIZI en la presidencia, luego de la renuncia del vicepresidente GÓMEZ.

trámites seguían cursos de rutina y la decisión unificada volvía a ser la norma" (Babini, 1984) (58).

5.1. El desarrollismo en acción

La política económica aplicada durante el período fue mucho más que "desarrollismo a secas", pero parece conveniente comenzar la presentación y análisis de las medidas adoptadas, por las referidas a la quintaesencia del desarrollismo: la política de *inversiones.*

El marco general en materia de inversiones fue provisto por las leyes 14.780 y 14.781. La ley 14.780, del 4 de diciembre de 1958, dispuso equiparar los capitales extranjeros a los nacionales, cuando las inversiones se dedicaran a la promoción de nuevas actividades productivas, o a la ampliación y/o perfeccionamiento de las existentes. La referida equiparación requería autorización previa del Poder Ejecutivo Nacional, la cual le daba preferencia a las inversiones extranjeras que se destinaran a elaborar materias primas para la industria partiendo de recursos nacionales, a proyectos que se instalaran en el interior del país y desarrollaran o integraran las economías regionales, o a aquellos que se asociaran o amalgamaran con sociedades nacionales ya existentes (59).

Por su parte la ley 14.781, del 9 de diciembre de 1958, estableció el régimen destinado a crear y mantener las condiciones necesarias para dar seguridad al desarrollo integral y armónico de la producción industrial del país", para lo cual, buscando el equilibrio del balance de pagos, el aprovechamiento de los recursos actuales y potenciales del país, la descentralización industrial, el perfeccionamiento, ampliación y diversificación de la producción industrial, la promoción tecnológica en la fabricación, y las necesidades de la defensa nacional, la salud y la seguridad pública, facultó al Poder Ejecutivo para liberar o imponer derechos aduaneros, suspender o limitar las importaciones, otorgar tratamiento preferencial en materias cambiaria, crediticia, de suministro de materias primas, energía, combustibles y transporte, de compras del Estado, así como eximir o desgravar impositivamente la actividad por período determinados". Para todo lo cual se creó el *Consejo Nacional de Promoción Industrial.*

"Una diferenciación importante, que en opinión de autores como J. Lindenboim define la ideología del desarrollismo, es que mientras la ley 14.780

---

(58) Esta descripción probablemente sea exagerada. "FRONDIZI no era desbolado, aunque tampoco era ejecutor" (BALDINELLI); "desde el punto de vista organizativo era como el resto de los políticos" (FERRER).

(59) "El 22 de diciembre de 1959, en Buenos Aires, se firmó con Estados Unidos el primer convenio de garantía a las inversiones provenientes de ese país. El convenio sólo cubría el riesgo de inconvertibilidad de las utilidades, intereses y remesas de capital, sin ocuparse del riesgo político de las inversiones en sí mismas, o de los contratos pactados con el gobierno" (ALEMANN, 1996). El convenio fue aprobado por la ley 15.803, del 26 de abril de 1961, reglamentada por el decreto 4934, del 21 de junio.

se reglamentó en forma inmediata, la 14.781 debió esperar *30 meses* para su reglamentación. Esto puso una clara situación de desigualdad a los inversores nacionales frente a los extranjeros, durante la mayor parte del gobierno desarrollista" (Ferrucci, 1986) (60).

"La protección a través del mecanismo de precios en forma integral comenzó en enero de 1959... [ranking de protección efectiva]: exportaciones tradicionales, tasa más baja; exportaciones no tradicionales, mejor; bienes de capital, frecuentes y marcadas oscilaciones; bienes de consumo intermedio o final, los niveles más altos de protección efectiva" (Llosas, 1971). "En la elección de los primeros sectores industriales promovidos parecen haber influido principalmente 2 criterios: la disponibilidad de materias primas en los casos de petroquímica y pastas celulósicas, y la seguridad nacional en el caso de la siderurgia... La inclusión posterior de otros sectores respondió a muy diversas causales... La promoción industrial afectó no sólo el tipo de *industrias* elegidas, sino también el de las *técnicas* utilizadas. Ambas, capital intensivas... A partir de 1958 se produjo un marcado cambio tecnológico. El principal factor determinante de dicho cambio fue la posibilidad de introducir al país bienes de capital que incorporaban la nueva tecnología" (Llosas, 1969).

Tal como insinúan estas líneas, y como se verá más adelante en este mismo capítulo, para el desarrollismo las inversiones no responden a marcos jurídicos generales, sino a estímulos concretos, direccionados de manera específica. Porque "el *acero* era la primera prioridad, pero por razones de urgencia la prioridad pasó del acero al *petróleo*" (Frigerio, 1983), en las líneas que siguen el análisis distingue el caso del petróleo, el de la industria automotriz, el del acero y el resto.

a. La "batalla" del petróleo. "Las tratativas [de los contratos] comenzaron el 1 de mayo de 1958. Las conversaciones se produjeron con toda profu-

---

(60) En rigor, "la ley 14.780 no contó nunca con decreto reglamentario. En un principio su aplicación se encuentra referida al decreto 1594, del 23 de junio de 1958, que dispuso que las presentaciones, solicitudes, propuestas privadas y gestiones relativas a inversiones de capital extranjero, fueran tramitadas por la secretaría de Relaciones Económico-Sociales de la Presidencia de la Nación, a cargo de FRIGERIO; al decreto 2483, del 17 de julio, que creó el departamento de inversiones extranjeras, dentro de la secretaría de Relaciones Económico-Sociales; al decreto 8781, del 24 de julio de 1959, que dispuso que el ministerio de Economía tuviera a su cargo directo el cumplimiento de la ley 14.780 y sus aplicaciones" (SCHROEDER, 1976), y al decreto 15.090, del 1 de diciembre de 1960, que facultó al ministerio de Economía a prorrogar los términos fijados en los decretos que autorizan inversiones en base a la ley 14.780, por lo que la apreciación de LINDENBOIM no debe situarse en el plano estrictamente jurídico, sino en el de las actitudes ("la actitud de las autoridades fue netamente favorable a la radicación de capitales extranjeros. Dicha actitud se manifestó mediante gestiones concretas en el exterior para lograr la captación de los mismos". SCHROEDER, 1976).

Pero no por el carácter nacional o extranjero del capital, sino por el tipo de actividad que desarrollarían, ya que "para el *desarrollismo* el capital (nacional o extranjero) es colonialista cuando se lo dedica a rubros que robustecen la dependencia, y liberador cuando se lo invierte en sectores básicos de la economía" (SÁBATO, 1963).

sión a partir del 23 de febrero... El 1 de mayo hubo una presencia inusitada de hombres de negocios en Buenos Aires, de todas las capitales del Mundo, que venían a interesarse en las posibilidades que brindaba el país en ese momento" (Frigerio, 1964).

"La opción para el ciudadano que ocupaba la presidencia era muy simple: o se aferraba a su postulación teórica de años anteriores y el petróleo seguía durmiendo bajo tierra, o se extraía el petróleo con el auxilio de capital externo para aliviar nuestra balanza de pagos y alimentar adecuadamente a nuestra industria. En una palabra, o se salvaba el prestigio intelectual del autor de *Petróleo y política*, o se salvaba el país. No vacilé en poner el país por encima del amor propio del escritor" (Frondizi, 1963a).

Así explico Frondizi las medidas adoptadas en el campo petrolero, a partir del 24 de julio de 1958, cuando lanzó formalmente la batalla del petróleo. En aquella oportunidad afirmó: "La batalla del petróleo será la más ardua y la más decisiva, pero es también la más llena de esperanzas... La libraremos en todos los frentes... La cooperación del capital privado se realizará a través de YPF y mediante pagos exclusivamente en moneda nacional. No se pagará en petróleo ni se perderá el dominio del país sobre las áreas que se explotan... Los acuerdos en trámite y ya convenidos significan una inversión del orden de los *$us 1.000 M.*, exclusivamente para petróleo" (61).

El decreto 5934, del 16 de setiembre de 1958, *aprobó* las gestiones y convenios petroleros realizados con V/O Sojuznefteexport de Moscú, Unión Soviética; R. P. Trading Limited, de Londres; Astra, Compañía Argentina de Petróleo SA; Petrofina SA, del Bélgica; Pan American International Oil Company; Atlas Corporation, The Hidden Splendor Mild, y Ferrostal A. G. Essen; Carl M. Loeb Rhoades & Co.; Sea Driling Corporation; Conorada Petroleum Corporation (Continental Oil, Ohio Oil y Ameranda Petroleum Corporation); Durum A. G., de Zurich, y Lane Wills Company; disponiendo la oportuna (sic) remisión al Congreso de la Nación, de los convenios y contratos respectivos; y el decreto 8400, del 27 de octubre, aprobó las gestiones y contratos petroleros celebrados con Industrialexport de Bucarest; Union Oil Company, de California; Dresser A. G.; Siam Di Tella; Tecnicagua SA e Impex; disponiendo también la oportuna remisión al Congreso de la Nación.

El cuadro Nº 1 sintetiza las principales características de los contratos petroleros. Se firmaron contratos para extraer petróleo y vendérselo a YPF, a

(61) "El lanzamiento de la batalla del petróleo le generó a FRONDIZI un enfrentamiento con el Sindicato Unico de Petroleros del Estado (SUPE)" (ETCHEPAREBORDA, 1982). "La regional Mendoza del SUPE revolvió por su cuenta presentar un ultimátum al gobierno: si no anulaba los contratos petroleros con empresas extranjeras dentro de las 72 horas, irían a la huelga. El gobierno respondió estableciendo la vigencia del estado de sitio en todo el territorio nacional [mediante el decreto 9764, del 11 de noviembre de 1958]" (SZUSTERMAN, 1998). El decreto 862, del 20 de enero de 1958, *movilizó* al personal de YPF y empresas que extraen, industrializan, transportan, comercializan o expenden, petróleo.

precios que oscilaron entre *$us 7,80* y *$us 12* por metro cúbico (62), con duraciones previstas entre *20 y 40 años*, con inversiones previstas por *$us 300 M.* (63), de las cuales se concretaron aproximadamente *la mitad*. Hasta el 31 de julio de 1961 las empresas que celebraron los contratos, por cobros a YPF, sólo habían recuperado la *tercera parte* de las inversiones realizadas.

CONTRATOS PETROLEROS

Cuadro Nº 1

Firma	Fecha	Duración (años)	Area (miles de has.)	Provincia de	Inversiones previstas (millones de $us)	Inversiones realizadas (millones de $us)	Pagos realizados por YPF total al 31.VII.1961 por m3 ($us)	(millones de $us)
Banco Carl Loeb, Rhoades y Cía.	Jul. 20,58	20	534	Mendoza y Santa Cruz	100	30,5	7,80	19,4
Pan American International Oil Company	Jul. 28,58	15 + 5	405	Chubut y Santa Cruz	60	72,9	10,00	22,5
Union Oil	Set. 30,58	15 + 5	1.600	Santa Cruz		6,2	12,00	
Shell	Dic. 3,58	30	3.000	Río Negro, La Pampa, Neuquén y Mendoza		6,5		
Esso	Dic. 3,58	30	1.608	Río Negro, La Pampa, Neuquén y Mendoza		13,7	11,50	
Tennessee		25	1.417	Tierra del Fuego		28,1	11,15	4,6
Continental Oil		40	6.700	Sgo. del Estero, Tucumán y Santa Fe				
Ohio Oil		40						
Astra	Dic. 11,61							
Cadipsa	Feb. 21,62							
Petrofina SA					35			
Sea Drilling								
Conorada Petroleum Corporation					100			
Total			15.264		295	157,9		46,5

Nota: 6.700.000 has. corresponde a Continental y Ohio Oil.

Fuentes: BCRA. Memoria 1958; Frigerio (1962); Frigerio (1964); Frondizi (1963); Silenzi de Stagni (1963).

---

(62) "Las diferencias de precios de los diferentes contratos obedecen al tipo de área, y al hecho de que a veces se entregaban estructuras petrolíferas ya trabajadas, y en otros la empresa tenía que hacer previamente inversiones cuantiosas" (FRIGERIO, 1980). "Entre 1950 y 1960 Argentina pagó, en promedio, *$us 24,38* por m3 de petróleo importado" (FRIGERIO, 1962). "Correctamente calculado, a YPF, por administración, el petróleo le cuesta *$us 21* por m3" (SÁBATO, 1963).

(63) La diferencia entre los *$us 1.000 M.* citados por FRONDIZI en su discurso, y los referidos *$us 300 M.*, surgen de las inversiones que habría de realizar el "Grupo estadounidense". Dicho grupo, compuesto por la Atlas Corporation, The Hidden Splendor Mining Co., Petro Atlas Inc., William Brothers Corp., Mid Continent Exploration Co. y Forrestal A. G., acordó con el gobierno "suministrar equipos, maquinarias, material y repuestos para YPF; perforar alrededor de 4.000 pozos en lugares que fije YPF; instalar una fábrica privada de maquinarias, equipos, material y repuestos para la industria del petróleo; suministrar por lo menos 18 millones de barriles de petróleo, pagaderos a plazos; y encarar la posible construcción de un nuevo gasoducto entre Comodoro Rivadavia y Buenos Aires" (FRONDIZI, 1963).

"Se firmaron *13* contratos: 5 con la cooperación y responsabilidad directa del presidente de la República [los primeros 5 del cuadro]; los otros 8 con las autoridades de YPF" (Frigerio, 1964) (64). "Se logró interesar, en una primera etapa, a empresas que no figuraban en la nómina de las que controlan la explotación petrolífera en el Mundo. Más tarde se firmaron contratos con las 2 grandes empresas mundiales [nótese la fecha de firma de cada uno de los contratos]" (Frondizi, 1963) (65).

Para la discusión de los contratos petroleros "nos reunimos con los negociadores americanos en lugares insólitos y a horas desacostumbradas, al punto que llegaron a creer que habíamos enloquecido... No guardamos las formas, aunque nunca quebrantamos la ley" (Sábato, 1963). "En el nombre de la premura los contratos se negociaron de manera directa, sin licitación ni aprobación del Congreso" (Díaz Alejandro, 1965), "sin conocimiento de la opinión pública ni debate" (Cafiero, 1961). "Los contratos petroleros fueron un artificio legal que hizo las veces de concesión" (Di Tella y Rodríguez Braun, 1990). El hecho fue que "antes de la finalización de 1958 ya teníamos las bases para las nuevas explotaciones... En diciembre de 1958 los contratos ya regían" (Frigerio, 1990).

Declarando ante la *Comisión especial investigadora sobre Petróleo* de la Cámara de Diputados, el 30 de julio y 1 de agosto de 1964 Frigerio (1964) aportó los siguientes datos: "Durante medio siglo produjimos *30%* [del petróleo que consumimos] e importamos el resto... En 60 días se firmaron los contratos, a los 6 meses se comenzó a producir petróleo, en 3 años logramos el autoabastecimiento... Sólo se entregó *9%* de las reservas comprobadas... Salvo una sola empresa, las compañías no han recuperado sus inversiones; solamente podrán reembolsarlas si la anulación de los contratos [dispuesta por el gobierno del presidente Illia, como se verá más adelante] se lleva hasta las últimas consecuencias... La Banca Loeb tiene en Mendoza una producción equivalente a la de YPF, pero emplea *350* agentes, contra *2.500* de YPF... El costo del petróleo importado es de *$us 20* por m3; el costo a precios contractuales es, en promedio, de *$us 10*, es decir, la mitad... Shell y Esso participaron en el programa petrolero, cuando advirtieron que Union Oil, la Banca Loeb y la Pan American, habían resuelto participar en el programa" (Frigerio, 1964).

"Si hay algo incorrecto en los contratos, no busquen a los centenares de testigos que citaron [en 1964, a la referida comisión investigadora de la Cámara de Diputados. El diálogo entre los miembros de la Comisión y Frigerio

---

(64) "ADOLFO SILENZI DE STAGNI fue el principal crítico de los contratos petroleros" (DE GANDIA, 1983b). "Hay 2 clases de contratos perfectamente diferenciados: *de perforación, terminación o reparación de pozos*, por una parte, y *de exploración y explotación de petróleo* por la otra [los 10 primeros del cuadro]. La nulidad está circunscripta exclusivamente a la segunda clase de contratos... "No son contratos de locación de obra o de servicios, no son contratos de avíos, no constituyen usufructo; son cesiones de los derechos de explotación por parte de YPF" (SILENZI DE STAGNI, 1963).

(65) "No se firmó el contrato con Atlas porque la proposición de la empresa difería esencialmente del tipo de contrato que podía ser la solución del problema petrolero" (FRIGERIO, 1964).

aparece en Frigerio, 1964]. Acá hay 3 responsables, y sólo 3: Frondizi, Frigerio y Arturo Sábato" (Frigerio, 1980). No sorprendentemente, "el representante personal del Presidente en YPF *no lo conocía personalmente a Frondizi*" (Sábato, 1963) (66).

La ley 14.773, del 10 noviembre de 1958, *nacionalizó* (es decir, dispuso que son bienes exclusivos, imprescriptibles e inalienables del Estado Nacional) los yacimientos de hidrocarburos sólidos, líquidos y gaseosos, prohibiendo el otorgamiento de nuevas concesiones. El Estado nacional le reconoció y garantizó a las provincias *50%* del producido neto de la explotación que se realizara en ellas, a cuenta de lo cual YPF acordó abonarles, en concepto de *regalías, 12%* del producido bruto.

"En diciembre de 1961 YPF firmó un convenio con Erico Mattei, titular del *Ente Nazionale Idrocarburi* (ENI), para desarrollar un conjunto de empresas mixtas, para explorar, explotar y distribuir productos petroleros. No se pudo aprobar antes de las elecciones de marzo de 1962 y después..." (Grancelli Cha, integrante del grupo negociador argentino). El decreto 2262, del 13 de marzo de 1962, creó el *Instituto Nacional del Petróleo.*

b. Industria automotriz. La preferencia desarrollista por la promoción de la producción de petróleo y acero es entendible. ¿Por qué, simultaneamente, impulsaron la producción de autos, un bien que no es "básico" y que se estaba importando sólo "con cuentagotas"? (67).

Este último punto merece un párrafo. Producir localmente petróleo implicó sustituir importaciones en el sentido estricto de *disminuir* la demanda de divisas; producir localmente autos implicó sustituir importaciones en el sentido amplio de *evitar el aumento* de la demanda de divisas, resultante de la presión para disminuir las restricciones a la importación de rodados, presión muy probablemente intensa luego de las carencias forzadas durante la Segunda Guerra Mundial, y el racionamiento que existió durante el período peronista (entre 1952 y 1956 se importaron, en promedio, menos de 5.000 unidades anuales). La diferencia no es una sutileza, ya que "la sustitución de importaciones... prohibidas *aumenta*, y no disminuye, la demanda de divisas" (Petrecolla, 1989). Díaz Alejandro (1965a) se preguntó cuán *intensiva en importaciones es la sustitución de importaciones*, es decir, bajo qué condiciones la sustitución de importaciones efectivamente reduce la demanda de

(66) "Los contratos petroleros son más perjudiciales que cualquier concesión petrolífera que se conoce en el extranjero. Estos contratos son nulos, de nulidad absoluta, por ser contrarios a la moral y a las buenas costumbres, al haberse cedido derechos que no se podían ceder y por un precio que no guarda honesta proporción con el supuesto 'riesgo' corrido por las compañías cesionarias" (SILENZI DE STAGNI, 1963).

(67) Un claro subproducto de la producción automotriz fue el *salto* que se produjo en "el nivel tecnológico general. El sector elevó a niveles hasta entonces desconocidos, la estandardización y la normalización de la producción. Es éste un caso claro donde pudieron detectarse externalidades en el proceso de inversión" (DI TELLA, 1982; CARDOZO, 1989).

divisas, al computar *todas* las repercusiones (incluyendo los bienes de capital) que el aumento de la producción sustitutiva de importaciones, tiene sobre el nivel de las importaciones (68).

La industria automotriz (más precisamente, la fabricación local de automotores) no nació en Argentina durante la gestión Frondizi, pero se expandió notablemente a partir de 1959 (69). El decreto 3693, del 25 de marzo de 1959, estableció el marco jurídico para el sector, disponiendo que las empresas que solicitaran ser incluidas dentro del régimen, deberían acreditar amplia capacidad técnica y financiera; incorporar al proceso de producción equipos modernos y totalmente nuevos; y producir modelos de autos que incorporaran los adelantos contemporáneos. Este exigente enunciado no se aplicó, ya que *29* firmas buscaron incorporarse al régimen y aunque "algunas de ellas proponían producir menos de 1.000 unidades por año, ninguna fue rechazada. 7 de las empresas autorizadas ni siquiera comenzaron a operar" (Cardozo, 1989).

El decreto 3693/59 dividió a los automotores en *6* categorías (70), posibilitando que las empresas terminales pudieran importar insumos, por una proporción máxima (decreciente a lo largo del tiempo) del valor CIF de los vehículos, abonando recargos a la importación preferenciales (tanto las proporciones como los recargos, dependían de la categoría. Ejemplo: los fabricantes de vehículos con cilindrada entre 750 y 1.500 cm3, durante el primer año podían importar hasta 40% del valor CIF del rodado, pagando un recargo de 40%; durante el segundo año podían importar hasta 35%; y durante los 3 años siguientes, hasta 30%, 20% y 10% respectivamente. Cualquier importación por encima de estas proporciones pagaría el arancel normal, de 300%, hasta el 60% del valor CIF del vehículo). El decreto 3693/59 fue actualizado por los decretos 6216, del 1 de junio de 1960, y el 6.567, del 3 de agosto de 1961, los cuales no modificaron las proporciones, ni los recargos diferen-

---

(68) "En un país donde la inversión tiene alto contenido importado, el aumento de la tasa de inversión en el sector que sustituye importaciones puede agravar transitoriamente el déficit comercial" (DÍAZ ALEJANDRO, 1965a). Por eso DIAMAND (1963, 1973) enfatiza que en ese contexto el aporte de capital extranjero no cumple un rol tan importante desde el punto de vista de la complementación del ahorro local, cuanto desde el ángulo del alivio a la restricción externa.

"En 1961 la industria automotriz importó partes y equipo por *$us 153 M.*, equivalentes a *16%* del valor total de las importaciones de dicho año" (VILLANUEVA, 1964).

(69) El armado de autos comenzó en Argentina en 1917, la fabricación local en 1951. "De las 3 fábricas que había en 1958, 2 estaban localizadas en la Provincia de Córdoba (IKA y DINFIA) y una en la de Buenos Aires (Mercedes Benz)" (REMES, 1974).

El decreto 2332, del 14 de julio de 1958, aumentó los derechos de importación de los automóviles (a $mn 250 por kilo, para aquellos que valieran hasta $us 1.600; y a $mn 375 por kilo, para aquellos que valieran entre $us 1.600 y $us 2.000. Pagándose en todos los casos un mínimo de $mn 120.000); y el decreto 9969, del 17 de setiembre, volvió a aumentar los derechos de importación *en pesos* de los automotores.

(70) A a F. La primera para vehículos de carga y transporte colectivo, la segunda para vehículos utilitarios, las otras 4 para autos según su cilindrada.

ciales (71), en tanto que el decreto 5932, del 14 de julio de 1961, dispuso que las empresas acogidas al régimen automotriz, que tuvieran que abonar recargos en concepto de mayor utilización de los porcentuales de importación autorizados para integrar vehículos automotores producidos durante el primer año de vigencia de los planes de fabricación aprobados, podrían optar por pagarlos en 10 cuotas mensuales, iguales y consecutivas.

El cuadro Nº 2 muestra las principales características de las empresas incorporadas al régimen automotor. Dicho régimen generó inmediatamente, notable interés ("con la demanda de coches sobrepasando ampliamente la oferta, los incentivos impositivos, el envío más libre de utilidades y los créditos estatales, 9 compañías invirtieron rápidamente", apunta Brennan, 1992) (72). Muy poco tiempo después este número aumentó a las referidas 22 empresas, de tamaño muy diferente ya que en 1961 las *4* más grandes fabricaron *61%* del total de unidades (73).

INDUSTRIA AUTOMOTRIZ

Cuadro Nº 2

	Firma	Autorización	¿Producían en 1964?	¿Producían en 1969?	Capital autorizado (mill.u$s)	Inversiones 1958-1964 (mill.u$s)	Producción 1961 Planeada (miles de unidades)	Realizada	Realizada (% sobre total)	Realizada (% acum. s/ total)	Real/planeada (%)
1	Industrias Kaiser Argentina S. A.	si	si	si	7,053	7,053	37,260	42,201	31,0	31,0	113,3
2	Siam Di Tella Automotores S. A.	si	si			1,400	14,000	14,082	10,3	41,3	100,6
3	General Motors Argentina S. A.	si	si	si	14,000	19,800	11,468	13,457	9,9	51,2	117,3
4	Ford Motor Argentina S. A.	si	si	si	15,100	18,400	9,650	13,441	9,9	61,0	139,3
5	Fiat Condord S. A.	si	si	si	6,500	14,000	10,750	11,339	8,3	69,4	105,5
6	Chrysler Argentina S. A.	si	si	si	8,090	12,500	6,000	7,382	5,4	74,8	123,0
7	IAFA (Peugeot) S. A.	si	si	si	4,500	4,500	5,000	5,000	3,7	78,5	100,0
8	Metalmecánica S.A.	si	si				5,000	4,441	3,3	81,7	88,8
9	Citröen Argentina S. A.	si	si	si	5,000	13,100	5,800	4,229	3,1	84,8	72,9
10	Isard Argentina S. A.	si	si					3,900	2,9	87,7	
11	Mercedes Benz Argentina S. A.	si	si	si	5,000	6,600	3,700	3,700	2,7	90,4	100,0
12	DINFIA	si	si	si			5,600	3,243	2,4	92,8	57,9
13	Industrias Automotrices Santa Fe S. A.	si	si		1,000	1,000	3,050	3,050	2,2	95,0	100,0
14	Autoar Automotores Argentinos S. A.	si						2,415	1,8	96,8	
15	Dimborg Ind. Arg. Automotrices S. A.	si					7,000	1,580	1,2	97,9	22,6

(71) El esquema generó un nivel notable de protección efectiva, al distanciar la protección nominal al producto terminado, de las protecciones nominales de una porción significativa de los insumos.

(72) "El apuro en comenzar a producir militó en contra de la compra de bienes de capital nacionales" (LLOSAS, 1969).

(73) REMES (1974) analizó 26 fábricas existentes en 1959 (las primeras 26 del cuadro), encontrando 19 instaladas en la Provincia de Buenos Aires, 5 en la de Córdoba y 2 en la de Santa Fe.

Firma	Autorización	¿Producían en 1964?	¿Producían en 1969?	Capital autorizado (mill.u$s)	Inversiones 1958-1964 (mill.u$s)	Producción 1961 Planeada (miles de unidades)	Realizada	Realizada (% sobre total)	Realizada (% acum. s/ total)	Real/planeada (%)
16 Los Cedros S. A.	si					4,050	1,270	0,9	98,9	31,4
17 Goliath Hansa Argentina S. A.	si			3,350	3,350		1,131	0,8	99,7	
18 Cisitalia Argentina S. A.	si			0,628	0,628	0,242	0,240	0,2	99,9	99,2
19 Fábrica de automotores utilitarios S. A.	si					1,500	0,130	0,1	100,0	8,7
20 Industrias del Transporte Automotor S. A.	si					0,400	0,035	0,0	100,0	8,8
21 Dinámica Argentina	si									
22 Imena S. A.	si									
23 Alcre S. A.	si			1,200	1,200					
24 Onofre Marimón y Cía S. R. L.	si									
25 Panambi S. A.	si									
26 Industrias Platenses Automotores	si									
27 Dura	si									
28 Inanco	si									
29 Terain	si									
Totales				71,421	103,531	130,470	136,266	100,0		104,4

Fuente: Altimir, Santamaría y Sourrouille (1966); Remes (1974); Cardozo (1988).

Con el tiempo la competencia corrigió lo que la autoridad no hizo en el plano administrativo: en 1964 sólo producían *13* de las 29 empresas originales (74), y en 1969 "apenas" *9*. En otros términos, "hubo manifiesta sobreinversión en la industria automotriz" (Alemann, 1990) (75).

c. Acero e hierro. Durante algún tiempo, hubo quienes consideraron al "consumo" anual de acero de un país, un mejor indicador de su nivel de desarrollo que el propio PBI. Para el desarrollismo la siderurgia, y particularmente la producción local de productos siderúrgicos, significó algo más: el *vehículo* a través del cual se llegaría al desarrollo. Como se dijo, el petróleo sustituyó al acero en el plano de las prioridades, pero sólo por razones de velocidad de mejora de la balanza comercial.

La ley 15.801, del 17 de enero de 1961, actualizó la 12.987, de 1947, denominada *Ley Savio*. El texto de 1961 mantiene algunas expresiones de deseos, como que el Estado, en cualquier oportunidad, podría ofrecer a la suscripción pública sus acciones hasta el límite de *90%* del capital suscripto de la *Socie-*

(74) REMES (1974) contabilizó 14 fábricas existentes en 1964, 10 de las cuales estaban instaladas en la Provincia de Buenos Aires, 3 en la de Córdoba y 1 en la de Santa Fe, agregando que "de las empresas salientes, sólo 3 habían recibido aportes del exterior, mientras que de las que quedaron, 10 habían recibido aportes del exterior, financieros y tecnológicos... Las empresas que salieron son todas medianas o chicas".

(75) "Lo que en realidad hubo fue un exceso de subsidios pagados por los consumidores y usuarios locales, a quienes vinieron a hacer un negocio golondrina. Muchas de las marcas internacionales fueron manufacturadas por permisionarios aventureros, sólo unas pocas por filiales locales de las matrices extranjeras. La mayoría de éstas fueron las que sobrevivieron" (LLOSAS).

dad Mixta Siderúrgica Argentina (SOMISA) (76), y que el precio de venta de los diferentes productos laminados de acero que elaborara SOMISA, fuera similar al que tuvieran en Buenos Aires los productos de análogas características, provenientes de los centros de producción extranjeros más importantes (77).

El decreto 841, del 30 de enero de 1961, *eximió* de derechos a la importación de chatarra de hierro y acero para acerías; el decreto 5038, del 22 de junio, dispuso *acordar facilidades especiales* a las empresas nacionales que instalaran en el país unidades siderúrgicas o ampliaran las existentes. Las referidas facilidades especiales incluían la exención del pago de derechos aduaneros sobre las máquinas, accesorios y repuestos, desgravaciones extraordinarias de las inversiones a efectos del pago del impuesto a los réditos, así como exenciones en el pago del impuesto a los sellos. "Además de SOMISA, Acerandina, Acería Bragado, Acindar, AESA, Altos Hornos Güemes, Gurmendi Siderúrgica, La Científica, L' Amitrafil, Lofrah, Mar-Hel, Propulsora Siderúrgica, Santa Rosa, Siderúrgica Termec y Tamet, se acogieron a los beneficios del decreto 5038/61" (García Solá, 1983); y el decreto 5931, del 14 de julio, dispuso que los derechos y adicionales aduaneros, así como los gravámenes destinados al Fondo de contribución al desarrollo del Plan siderúrgico argentino, y al Fondo forestal, podrían ser *reintegrados* a las firmas exportadoras.

"En el sector siderúrgico hay 2 períodos: hasta 1959 y desde 1960" (Altimir, Santamaría y Sourrouille, 1966). Lo cual tuvo poco que ver con la legislación, y mucho con el impulso que se le dió a las inversiones, como consecuencia de lo cual el 25 de julio de 1961 se inauguró el *primer* Alto Horno de SOMISA" (García Solá, 1983).

El acero se produce, entre otros insumos, con *hierro*. Durante la gestión Frondizi se intentó ir "hacia atrás" en el proceso productivo. "Los yacimientos ferríferos de Sierra Grande, ubicados en la Provincia de Río Negro, fueron descubiertos en 1945 por Manuel Reivero Novillo. El 30 de setiembre de 1959 Fabricaciones Militares abrió los sobres correspondientes a la licitación para finalizar los estudios y la posterior explotación de los yacimientos... El 29 de enero de 1960 FM presentó el anteproyecto de acuerdo con la empresa ganadora de la licitación (*Minera Alumine SAICF*)... Las discusiones sobre el contrato duraron 10 meses, y recién el 23 de noviembre de 1960 fue firmado por

---

(76) Hubo un intento al respecto. En efecto, "para mejorar a SOMISA FRONDIZI quería aumentar el aporte privado. Viajé a Estados Unidos para tomar contacto con la *United States Steel Co.*, pero para tomar decisiones decidieron esperar a las elecciones de marzo de 1962" (ALEMANN, 1980).

"Desde la Dirección General de *Fabricaciones Militares* (FM) se trabó el esfuerzo desarrollista, oponiendo el monopolio estatal al esfuerzo del capital privado. Industriales siderúrgicos que en 1958 ofrecieron instalar una planta capaz de producir un millón de toneladas de acero en 18 meses, fueron postergados para no interferir en el esfuerzo de SOMISA" (SÁBATO, 1963).

(77) *Excluyendo* barreras al comercio, para que la disposición tenga sentido económico. Lo cual implica precio de salida de fábrica en el extranjero, más costos de transporte hasta Buenos Aires.

la empresa adjudicataria y otras que se asociaron, las cuales formaron la empresa *Minería y Siderúrgica Patagonia S. A.* (MISIPA), 'ad referéndum del Poder Ejecutivo'... La cuestión se discutió en la reunión del Gabinete Nacional del 10 de enero de 1961, en la cual Alsogaray, ministro de Economía, planteó discrepancias. Como consecuencia de lo cual el contrato fue aprobado [por el decreto 157, del 10 de enero de 1961] y Alsogaray renunció" (García Solá, 1983) (78). "Me opuse frontalmente al proyecto, provocando un cierto fastidio de Frondizi. Fue el único conflicto público que tuve con él, y también la *gota de agua* que precipitó mi renuncia" (Alsogaray, 1992).

d. Otros. El desarrollismo no creía que la simple emisión de decretos de promoción lograría resultados concretos, pero tampoco escatimó esfuerzos al respecto. En efecto, a los contratos petroleros, los regímenes automotriz y siderúrgico, y las leyes 14.780 y 14.781, le agregó un conjunto de decretos de *promoción sectorial y regional.*

El decreto 1424, del 12 de febrero de 1959, dictó las normas que regirían la instalación y funcionamiento de las fábricas de *tractores*, obligando a que el componente nacional fuera de no menos de *40%* en el primer año, y de no menos de *80%* en el cuarto, y a que los planes de fabricación fueran aprobados por el Consejo de la industria de tractores; también dispuso que durante 1959, *45%* de las partes importadas estarían *libres* de derechos de importación y depósito previo, pagando el resto *300%* de recargo, que a partir de 1960 el referido 45% se reduciría a *40%*, a *30%* en 1961 y a *20%* en 1962, manteniéndose en 300% el referido recargo; y que las empresas fabricantes de tractores recibirían, por cada unidad vendida, $mn 15 por dólar del valor costo y flete del tractor completo; el decreto 11.300, del 15 de setiembre, modificó el decreto 1424/59, pasando al quinto año el requerimiento de 80% en el componente nacional del tractor, y disminuyendo levemente el recargo del componente importado; y el decreto 3437, del 4 de abril de 1960, modificó a su vez el decreto 11.300/59 (79); el decreto 6691, de 10 de junio de 1960, promovió la industria de *motores a combustión interna* (el decreto 2297, del 14 de marzo de 1962, modificó el 6691/60); la ley 15.326, del 13 de agosto, declaró de interés nacional la producción, el comercio y el transporte de *azúcar*, declarando de utilidad pública y sujetos a expropiación los azúcares existentes y que se produjeran en 1960 y 1961, que excedieran las necesidades y reservas conve-

(78) En 1969 Misipa se transformó en *Hierro Patagónico Sociedad Anónima Mineral* (HIPASAM). Nunca se pudo extraer hierro de manera económicamente viable. HIPASAM fue liquidada más de 2 *décadas* después de haber sido constituida. Desde comienzos del siglo XX sus instalaciones integran el circuito *turístico* de la zona (deberían formar parte de la porción práctica de los cursos de economía, para ilustrar el principio: "cómo *no* hay que adoptar decisiones").

(79) El decreto 2591, del 23 de julio de 1958, dispuso que la secretaría de Agricultura y Ganadería establecería estaciones experimentales, dependientes del *Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria* (INTA), y auspiciaría —con intervención de las fábricas de máquinas e implementos agrícolas—, concursos y ensayos para que los productores tuvieran permanente contacto con la industria; y la ley 15.429, del 28 de setiembre de 1960, modificó el decreto 21.680/56, sobre funcionamiento del INTA.

nientes del consumo interno; el decreto 5039, del 22 de junio de 1961, promovió la industria *petroquímica* (el decreto 2080, del 7 de marzo de 1962, amplió el 5039/61; y en base a este último decreto, el 2251, del 12 de marzo de 1962, aprobó el plan de producción propuesto por *Petrosur SAIC*); el decreto 8141, del 14 de setiembre, promovió la industria *celulósica* (el decreto 2077, del 7 de marzo de 1962, amplió el 8141/61; y en base a este último decreto, el 2252, del 12 de marzo de 1962, aprobó el plan de producción propuesto por *Celulosa Argentina SA*; el 2254, también del 12 de marzo de 1962, aprobó el plan de producción propuesto por *Celulosa Jujuy SA*; el 2255, dictado en la misma fecha, aprobó el plan de producción de *Papelcint SA*; y el 2256, del 12 de marzo de 1962, aprobó el plan de producción de *Papelera Pedotti SA*); en tanto que el decreto 2079, del 7 de marzo de 1962, acordó a la actividad privada facilidades especiales para las inversiones en obras de *forestación y reforestación*. No sorprendementemente, varios de estos decretos se parecen mucho entre sí. Los de las industrias del tractor y de motores a combustión interna parecen "calcados" del de la industria automotriz, los de las industrias petroquímica y celulósica parecen calcados del de la siderúrgica.

En materia de industria *naval*, el decreto 4904, del 3 de mayo de 1960, reglamentó el decreto 3115/58 (crédito naval); el decreto 10.032, del 26 de agosto, eximió de derechos de importación a los buques de más de 3.000 toneladas de porte bruto, y hasta 12 años de antigüedad; a los buques nuevos, destinados a la pesca marítima y el transporte frigorífico, de hasta 3.000 toneladas, que se matricularan en el país durante por lo menos 2 años; así como a los materiales, maquinarias y equipos destinados a la construcción en astilleros nacionales, de los buques y embarcaciones mencionadas anteriormente; el decreto 10.033, también del 26 de agosto, protegió a la industria naval, al disponer que las empresas de transporte marítimo y fluvial del Estado, sólo podrían adquirir buques nuevos en el exterior para la renovación y ampliación de sus flotas, cuando las unidades consideradas no pudieran ser construidas en el país, en condiciones técnicamente adecuadas y con plazos y precios razonables; y el decreto 2456, del 16 de marzo de 1962, promovió la actividad de extracción, conservación, transformación y distribución de *pesca marítima*.

El decreto 10.602, del 10 de noviembre de 1961, autorizó a *Kaiser Aluminium & Chemical Corporation*, a realizar al sur del río Colorado, una inversión de capital extranjero para producir, como mínimo, 20.000 toneladas métricas por año, de *aluminio* metálico, con su central termoeléctrica, a un costo de *$us 28,5 M.*, para lo cual se declaró al aluminio de interés nacional, eximiendo a la empresa de abonar derechos de importación, impuesto a los réditos durante 10 años, etc.; y el decreto 1953, del 1 de marzo de 1962, autorizó a *Reynolds International Inc.*, de Hamilton, Bermuda (sic), en idénticas condiciones, para producir, como mínimo, 22.700 toneladas métricas por año, de aluminio metálico, con su central termoeléctrica, a un costo de *$us 41,716 M.* (80).

---

(80) ¿Qué relación hay entre ambos proyectos de inversión? ¿Alguno de los 2 se llevó a cabo?

La promoción también diferenció desde el punto de vista *geográfico*. Los decretos 6130, del 21 de julio de 1961, 9477, del 20 de octubre, y 11.324, del 24 de noviembre, promovieron ciertas actividades industriales localizadas en la *Patagonia*, el *Noroeste* y la provincia de *Corrientes* respectivamente. Los beneficios incluían exenciones aduaneras para maquinaria y equipos, reducción en las tasas y diferimientos impositivos; y en el caso de la Patagonia la provisión de gas a tarifas preferenciales (81). El decreto 2078, del 7 de marzo de 1962, amplió el 9477/61; el decreto 2081, dictado en la misma fecha, amplió el 11.324/61; y el decreto 2325, del 14 de marzo, amplió el 6130/61.

. . .

Para lograr nuevas inversiones "arreglamos los diferendos con los grupos CADE, ANSEC, Bemberg, etc." (Frigerio, 1964).

La escasez de electricidad era un problema particularmente agudo en ese momento. Un par de leyes, las 14.772 y 14.793, formalizaron las acciones destinadas a resolver el problema.

La ley 14.772, del 17 de octubre de 1958, declaró de jurisdicción *nacional* los servicios de electricidad interconectados que se prestan en Capital Federal y 14 partidos del Gran Buenos Aires (el mensaje de la ley destaca que el proceso de "nacionalización" —desde un origen municipal— de la prestación del servicio eléctrico, comenzó en 1935, y obedece al hecho de que los mercados eléctricos no siempre coinciden con las divisiones políticas). La referida ley también aprobó el convenio preliminar suscripto el 11 de setiembre de 1958 entre el Poder Ejecutivo, la *Compañía Argentina de Electricidad* (CADE) y la *Compañía de Electricidad de la Provincia de Buenos Aires Limited* (CEP), autorizándole a celebrar el convenio definitivo.

El convenio preliminar formó una nueva sociedad, *Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires* (SEGBA), con aportes privado y público (la porción privada del capital sería rescatada por el Estado a lo largo de —a lo sumo— 10 años) (82).

---

(81) También en el plano geográfico el texto de los decretos parece "calcado", aunque mientras el de la Patagonia dice que el Estado *acordará* facilidades, en los otros 2 dice que el Estado *podrá acordar* facilidades.

(82) ¿Con mayoría privada, como sostiene SAN MARTÍN (1983), o con mayoría estatal, como afirma UGALDE (1984)? Para 1961 el Estado había rescatado la totalidad de las acciones que estaban en manos privadas (UGALDE, 1984). "Uno de los actos más controvertidos de la gestión FRONDIZI fue la estatización de SEGBA... Esta tarea fue cumplida por FEDERICO PINEDO, llamado en consulta por el ministerio de Economía, cuando yo ya había renunciado a la subsecretaría de Energía" (SAN MARTÍN, 1983).

El decreto 2645, del 6 de abril de 1961, autorizó a SEGBA a emitir *obligaciones* por $mn 500 M. (equivalentes a *$us 6 M.*), que serían suscriptas por la Societe D'Electricite, de Luxemburgo (SODEC), rescatables según las normas establecidas en el convenio del 29 de octubre de 1958 (el decreto 12.021, del 22 de diciembre de 1961, dice lo mismo que el decreto 2645/61. ¿Por qué se habrán dictado 2 decretos?); y el decreto 9338, del 17 de octubre, aprobó la emisión de un empréstito por *$us 114,8 M.*, en diferentes monedas, con amortizaciones entre 1967 y 1974, para rescatar las acciones de SEGBA.

La nueva sociedad instalaría una central en Puerto Nuevo, para lo cual las compañías CADE y CEP se obligaron a gestionar las financiaciones en divisas que le resultaran necesarias a SEGBA, para ejecutar el programa de inversiones (83). El régimen tarifario le aseguraría al capital accionario privado una utilidad neta de impuestos, de 8% anual.

Por su parte la ley 14.793, del 13 de enero de 1959, aprobó el contrato celebrado el 28 de noviembre de 1958, entre el Poder Ejecutivo y el denominado *Grupo ANSEC* (84), por el cual el Estado Nacional compró las referidas empresas, dedicadas a la prestación de los servicios eléctrico y tranviario en diferentes ciudades del interior del país, al tiempo que facultó al Poder Ejecutivo para transferir a los gobiernos provinciales, las centrales, sistemas eléctricos y tranviarios y demás bienes ubicados en sus respectivas jurisdicciones.

Según el referido convenio, el precio sería fijado por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Villegas Basavilbaso). El Estado acordó pagar al contado y a cuenta $mn 150 M. (*$us 2 M.*, al tipo de cambio libre), y el saldo en 15 años, al tiempo que las principales empresas del grupo se comprometieron a invertir en Argentina lo que recibieran, más 25% adicional.

Siempre en el plano eléctrico, la ley 14.791, del 13 de enero de 1959, aprobó el convenio suscripto en Moscú el 27 de octubre de 1958, por el cual la Unión Soviética otorgó un crédito de *$us 100 M.*, destinados al aprovisionamiento de material para la producción energética y desarrollo económico nacional.

A su vez el decreto 547, del 16 de enero de 1959, aprobó el contrato celebrado el 14 de enero de 1959, entre el gobierno y representantes del *Grupo Bemberg*, para la devolución al referido grupo, de los bienes incautados por el gobierno peronista (el decreto 3123, del 11 de marzo, disolvió la Comisión administradora de los referidos bienes).

5.2. Acuerdos con el Fondo Monetario Internacional

"Misiones del FMI visitaron Argentina en junio y noviembre de 1958" (Eshag y Thorp, 1965), como consecuencia de lo cual el 4 de diciembre de 1958 el ministro de Economía Del Carril le envió al director gerente del Fondo, Per Jacobsson, una *Carta de intención*, como se denomina al documento donde

---

(83) El Banco Mundial le otorgó un préstamo a SEGBA por *$us 95 M.*, "el más grande hasta ese momento" (ALEMANN, 1990), el cual fue aprobado por el decreto 1251, del 8 de febrero de 1962.

(84) Formado por las siguientes empresas: American & Foreign Power Company Co., Compañía de Electricidad de Los Andes SA, Compañía de Electricidad del Norte Argentino SA, Compañía de Electricidad del Sur Argentino SA, Compañía de Electricidad del Este Argentino SA, Compañía Central Argentina de Electricidad SA, Córdoba Light & Power Company, Compañía General de Electricidad de Córdoba SA, Córdoba Electric Tramways Construction Company Limited, Compañía Hidroeléctrica de Tucumán SA y SA Electricidad de Alta Gracia.

el país miembro del FMI que solicita un acuerdo tipo *stand by*, especifica las medidas que se compromete a adoptar para evitar futuras dificultades en su balanza de pagos (85).

Según el referido documento, a partir de comienzos de 1959 "la política monetaria general buscará eliminar la inflación súbitamente, para lo cual el crédito del BCRA al Gobierno no aumentará más que los préstamos externos —excluido el del FMI— que obtenga el Gobierno [lo cual implica creación interna neta de dinero igual a *cero*]; para reducir el déficit fiscal, el Gobierno adoptará medidas como las siguientes: reducir el número de empleados públicos en *15%* durante 1959, aumentar las tarifas públicas de transporte en *150%*, aumentar sustancialmente las tarifas eléctricas, aumentar los impuestos internos, etc.; se eliminarán los controles directos de precios a todos los productos, excepto a 10 artículos básicos de consumo; y la mayoría de los convenios colectivos fueron renovados, con aumentos entre *10* y *15%*, luego de lo cual los salarios nominales permanecerán fijos por *2 años*. Los últimos convenios están sufriendo aumentos entre *20* y *30%*. No habrá más aumentos durante 1959" (86).

El 18 de diciembre de 1958 el FMI aprobó un acuerdo *stand by* por 1 año, por *$us 75 M.*, de los cuales se utilizaron $us 42,5 M. Como consecuencia de esta "luz verde" Argentina consiguió otros préstamos: de la Tesorería de Estados Unidos, por *$us 50 M.*; de bancos privados, por *$us 54 M.*; del EXIMBANK (balanza de pagos), por *$us 24,75 M.*; del Fondo de préstamos para fomento, por *$us 24,75 M.*; y del EXIMBANK (financiación de proyectos), por *$us 100 M.* En total *$us 328,5 M.*, incluyendo el acuerdo con el FMI, equivalentes a casi el doble de las reservas existentes en el BCRA a fines de 1958 (BCRA, Memoria 1958).

El 18 de noviembre de 1959 el ministro de Economía Alsogaray le envió a Jacobsson una nueva *Carta*, solicitando un nuevo acuerdo, por 1 año, por *$us 100 M.* Fue otorgado el 2 de diciembre de 1959, y esta vez los fondos fueron retirados en su totalidad.

El 22 de noviembre de 1960 Alsogaray le envió una nueva *Carta* a Jacobsson, solicitándole la *renovación* del acuerdo del año anterior, pero por razo-

---

(85) "Junto a la negociación con el FMI se renegoció el acuerdo con el Club de París en lo relativo a comercio y pagos. La Comunidad Económica Europea declaró la convertibilidad al mismo tiempo que Argentina, por lo que nuestro país pudo disponer de sus saldos en Europa para cancelar deudas en dólares" (ROBERTO ALEMANN).

(86) "Se dijo que de varios programas alternativos que le fueron presentados por los funcionarios del FMI, FRONDIZI eligió el más severo y austero. Probablemente, para mejorar la atracción de grandes sumas de capital extranjero" (DÍAZ ALEJANDRO, 1965).

"Las medidas tomadas no sólo son, en general, convenientes sino también indispensables" (PINEDO, 1968). "Las decisiones tomadas el 29 de diciembre [de 1958] llegaron en el último instante. Tal vez, en realidad, llegaron un poco demasiado tarde. Ellas debieron haber sido adoptadas ya en febrero de 1956" (ALSOGARAY, discurso por radio y televisión del 7 de julio de 1959).

nes de prudencia, ya que "el gobierno no anticipa que tenga que usar los fondos", al tiempo que el 25 de noviembre de 1960 el presidente del BCRA Méndez Delfino le propuso al FMI reprogramar la devolución de los fondos obtenidos en los acuerdos *stand by* que vencían. La renovación fue aprobada el 9 de diciembre de 1960.

Por último el 2 de noviembre de 1961 el ministro de Economía Alemann le envió a Jacobsson otra *Carta*, solicitándole *$us 100 M.*, por 1 año, a partir de diciembre de 1961 (87). Aunque otorgado, "este préstamo no fue utilizado, porque partes sustanciales del acuerdo no se pudieron cumplir" (carta enviada el 14 mayo de 1962, carta enviada a Jacobsson por el ministro de Economía Alsogaray y del presidente del BCRA Méndez Delfino). En total "Argentina retiró del FMI $us 277,5 M. en términos brutos ($us 75 M. del préstamo de 1957; $us 42,5 M. del de 1959; $ 100 M. del de 1960; y $us 60 M. del de 1961), recomprando $us 85,5 M., de manera que tiene una posición deudora neta de *$us 192 M.*" (Memorando interno del FMI, 21 de mayo de 1962); y el decreto 2644, del 22 de marzo de 1962, aprobó un crédito de la *Agencia para el Desarrollo Internacional* de Estados Unidos, por *$us 20 M.*, "para mantener una corriente de importaciones esenciales para la República Argentina".

La ley 14.833, del 15 de setiembre de 1958, aprobó el aumento de la cuota argentina en el FMI, elevándola a *$us 280 M.*, y el aumento de las acciones del BIRF suscriptas por nuestro país, elevándolas a *$us 373,3 M.*.

5.3. Tipos de cambio

El 1 de mayo de 1958 el mercado de cambio estaba constituido por un segmento *único* (sic), donde regía un tipo de cambio de *$mn 18* por dólar, y un segmento *libre*, que en abril de 1958 cotizó, en promedio, a *$mn 42* por dólar (lo cual implica una brecha de *133%* entre los tipos de cambio libre y único).

Más allá de las denominaciones oficiales, desde el punto de vista técnico hay que diferenciar entre mercado de cambios liberalizado y libre. Un mercado de cambios está liberalizado cuando cualquiera puede comprar cualquier cantidad de divisas, cualquiera sea su destino, y cualquiera puede vender cualquier cantidad de divisas, cualquiera sea su origen; pudiendo el tipo de cambio ser libre (o flotante), ajustable o fijo. Por su parte, en un mercado —o segmento de mercado— el tipo de cambio es libre cuando lo determinan exclusivamente "las fuerzas del mercado", es decir, las operaciones que realiza el sector privado, y el sector público cuando, por ejemplo, la Tesorería compra divisas para abonar el servicio de la deuda pública denominada en moneda extranjera. La prohibición de realizar ciertas operaciones cambiarias a determinado tipo de cambio *segmenta* el mercado cambiario; el *último* segmento está necesariamente liberalizado... porque de lo contrario sería el

(87) "Los acuerdos celebrados entre 1958 y 1963 no innovaron en lo esencial, acerca de los temas considerados" (ARNAUDO, 1986).

anteúltimo. Cuando el último segmento del mercado cambiario es legal, no existe segmento negro o paralelo (88).

Pues bien, en mayo de 1958 el tipo de cambio único estaba fijado por el BCRA, en tanto que el tipo de cambio libre era... libre. No existiendo restricciones para la compraventa de divisas en el segmento libre, no se realizaban operaciones en el segmento negro o paralelo del mercado de cambios.

El tipo de cambio único permaneció constante durante el resto de 1958, en tanto que el tipo de cambio libre aumentó, ubicándose en *$mn 70,5* por dólar en el promedio de diciembre de 1958 (lo cual implica una brecha de *292%* entre los tipos de cambio libre y único).

El plan de estabilización lanzado el 29 de diciembre de 1958 (89) modificó el régimen cambiario. El decreto 11.916, del 30 de diciembre de 1958, dispuso la *suspensión* de las operaciones al tipo de cambio de $mn 18 por dólar, y que mientras no se estableciera una nueva paridad, el tipo de cambio al cual se realizarían *todas* las transacciones, sería determinado por el libre juego de las fuerzas del mercado. En otros términos, el referido decreto dispuso la liberalización y liberación del mercado de cambios; y el decreto 936, del 27 de enero de 1959, dispuso que las exportaciones que se realizaran a partir del 30 de diciembre de 1958, se liquidarían conforme al régimen cambiario y normas de exportación actualmente en vigencia.

El decreto no se aplicó en forma estricta, ya que "durante el primer trimestre de 1959 el BCRA *vendió* divisas, y durante el segundo trimestre compró" (Arnaudo, 1986). El tipo de cambio pasó de *$mn 66* por dólar en el promedio de enero de 1959, a *$mn 90* en el promedio de junio de 1959 (90); lo cual —como se verá de inmediato— implicó un fuerte aumento del precio en las transacciones que se realizaban utilizando el que hasta fines de 1958 se denominaba tipo de cambio único, no así en las que utilizaban el tipo de cambio libre.

Desde mediados de 1959 y hasta la finalización del gobierno de Frondizi el mercado de cambios siguió liberalizado, pero el tipo de cambio dejó de ser libre, siendo fijado por el BCRA en *$mn 83* por dólar.

---

(88) Un mercado de cambios liberalizado es compatible con la existencia de un segmento negro o paralelo del mercado cambiario, por razones *fiscales* y no cambiarias.

(89) "Curiosamente, el plan de estabilización argentino se lanzó el mismo día que CHARLES DE GAULLE lanzó el suyo en Francia, inspirado por JACQUES RUEFF" (ALSOGARAY, 1990). ALSOGARAY (1978) describe y analiza el proceso de diseño e implementación del plan Rueff, así como la relación que existió entre el presidente de Francia y su ministro de economía o hacienda.

"En los países de América Latina la estabilización monetaria implica mucho más que en los de Europa Occidental. Muchas variables tienen que ser equilibradas de manera perdurable, y con frecuencia nuevas instituciones deben ser creadas, aunque los funcionarios carezcan de la idoneidad y experiencia necesarias para administrarlas" (ALEMANN, 1961).

(90) "La víspera de la designación de ALSOGARAY al frente de la cartera económica [24 de junio de 1959] el dólar cotizó a *$mn 103* por unidad. Cayó luego a *$mn 83* por dólar... La calle San Martín era un 'espectáculo'" (REBOURSIN, 1985).

Como consecuencia de la crisis producida por la elección del 18 de marzo de 1962, el decreto 2827, del 26 de marzo, aprobó la medida adoptada por el BCRA, *suspendiendo* las actividades del mercado cambiario.

5.4. Política comercial

Tanto desde el punto de vista de las importaciones como del de las exportaciones, importantes novedades se produjeron en materia de política comercial durante el período en consideración.

En el plano organizativo, el decreto 6524, del 26 de setiembre de 1958, creó la *Comisión interministerial de comercio exterior*, para actuar como organismo permanente de estudio y asesoramiento en materia de política comercial internacional.

Importaciones. Cuando Frondizi se hizo cargo del gobierno, las importaciones estaban sujetas a restricciones cuantitativas.

"El 2 de mayo de 1958 el BCRA suspendió el otorgamiento de permisos de cambio, al tiempo que prohibió la apertura de créditos documentarios y las transferencias para el pago anticipado de mercaderías aún no embarcadas... El 1 de agosto de 1958 facultó a los bancos la reapertura de créditos documentarios, para importaciones que la circular BCRA C 3300 calificó 'de urgente abastecimiento', abonando *50%* al tipo de cambio único y *50%* al tipo de cambio libre, la importación de los artículos incluidos en la *lista Nº 1* [materiales refractarios, para electricidad, abrasivos, hojalata, amianto, papeles y cartones, etc.], y la totalidad al tipo de cambio libre, la entrada al país de las mercaderías incluidas en la *lista Nº 2* [alambres, vidrios, hierros y aceros, material para fotografía, etc.]. Combustibles fue la única mercadería que se siguió importando a $mn 18 por dólar... Durante el resto de 1958 el BCRA fue incorporando nuevas mercaderías a las listas 1 y 2" (BCRA, Memoria 1958).

El decreto 1588, del 19 de junio de 1958, creó la *Junta nacional de represión del contrabando* (el decreto 352, del 13 de enero de 1959, amplió las facultades de dicha Junta); y el decreto 6163, del 22 de setiembre, creó la *Comisión de sustitución de importaciones*, para propiciar el máximo empleo de las materias primas y productos de origen nacional, a efectos de orientar el comercio importador hacia los bienes que más interesan a la economía del país.

El decreto 11.917, del 30 de diciembre de 1958, al tiempo que eliminó las restricciones cuantitativas para importar, estableció recargos de importación y retenciones a la exportación de mercaderías. A efectos del pago de los derechos de importación, ciertas mercaderías fueron clasificadas en 3 listas: la *lista Nº 1* (exenta de recargo), que incluye productos como carbón, mineral de hierro, cemento fundido, papel para diarios, caucho, fuel-oil, diesel-oil, gas-oil, kerosene y petróleo crudo; la *lista Nº 2* (recargo de *20%* sobre el

precio CIF (91)), que incluye productos alimenticios, oro, aluminio, arrabio y productos químicos; y la *lista Nº 3* (recargo de *40%*), que incluye productos como cubiertas, chapas de acero, flejes de hierro, maderas, herramientas, tejidos, instrumentos para cirugía, máquinas y motores. El resto de las importaciones estuvo sujeta a un recargo de *300%* (92).

El decreto 11.918, del 30 de diciembre de 1958, dispuso que las mercaderías que se importaran utilizando seguros de cambio cubiertos al tipo de cambio oficial, abonarían un recargo equivalente a *250%* del valor CIF de la mercadería importada, calculado al tipo de cambio de $mn 18 por dólar, en *3* cuotas mensuales, iguales y consecutivas; el decreto 953, del 29 de enero de 1959, amplió a *9* el referido número de cuotas; el decreto 2114, del 27 de febrero, lo amplió a *12*; el decreto 6615, del 1 de junio, dispuso que el recargo establecido por el decreto 11.918/58, debía abonarse *con anterioridad* al despacho a plaza de las mercaderías; y el decreto 11.919, el 30 de diciembre de 1958, facultó a las secretarías de Finanzas, Hacienda, Comercio e Industria, a *eximir* del pago de los recargos previstos en el decreto 11.917/58, para mercaderías destinadas a explotaciones petrolíferas, carboníferas, de energía, siderurgia y ferrocarriles.

El decreto 5439, del 6 de mayo de 1959, modificó los derechos de importación, creando una nueva categoría de productos (cuya importación pagaba recargo de *100%*), al tiempo que estableció la constitución de depósitos previos, por 180 días, equivalentes a *500%* del valor de la importación, de las mercaderías sujetas a recargo de 300% (*decenas* de decretos, dictados durante el período analizado en este capítulo de la obra, modificaron el decreto 5439/59, para productos o tipos de productos específicos).

El decreto 13.277, del 22 de octubre de 1959, dispuso que los *conjuntos* de máquinas y equipos podrían ser importados sin recargos de cambio, aún cuando algunos de tales elementos estuvieran gravados por el decreto 5439/59 (el decreto 778, del 24 de enero de 1962, suspendió la vigencia del decreto 13.277/59); el decreto 17.451, del 30 de diciembre, redujo a la mitad el recargo de *300%* establecido por el decreto 5439/59; el decreto 2062, del 23 de febrero de 1960, dictó las normas para calcular el monto de los recargos a la importación de mercaderías "fuera de uso", "excedentes de producción", "ventas de producción" y usadas; el decreto 8626, del 29 de julio, *eximió* de derechos a la impor-

---

(91) "El nuevo sistema cambiario eliminó los *aforos* que tenían algunas importaciones y exportaciones" (GARCÍA, 1973).

(92) El decreto 11.917/58 dispuso que la importación de automotores se siguiera rigiendo por el decreto 9969/58, que había especificado recargos a la importación *en pesos*; y el decreto 3011, del 9 de marzo de 1959, *suspendió*, hasta el 31 de diciembre de 1959, la aplicación del decreto 11.917/58, para la importación de materias primas, máquinas, equipos, respuestos y elementos de activo fijo destinados a establecimientos industriales instalados al sur del paralelo 42 (el decreto 509, del 18 de enero de 1960, modificó a su vez el decreto 3011/59; y el decreto 12.529, del 11 de octubre, posibilitó importar, libre de recargos, determinadas proporciones de materias primas y repuestos, comprendidos en el decreto 509/60).

tación de *maquinaria en buen estado de uso*, únicamente cuando dicha importación fuera realizada por un usuario directo de dicha maquinaria, o por cuenta del mismo (el decreto 779, del 24 de enero de 1962, suspendió la aplicación del decreto 8626/60); el decreto 14.398, del 17 de noviembre, autorizó a la Dirección Nacional de Aduanas (DNA), para que en el caso de materias primas, materiales, máquinas, aparatos, etc., importados libres de derechos y/o recargos de cambio, que por su propia naturaleza no pudieran en principio ser utilizados en otro destino, o con otros fines que aquellos que determinaron la franquicia, a aceptar una *declaración jurada* que estableciera que el destino a darse a las mercaderías no sería otro que el fijado en la franquicia; el decreto 3870, del 15 de mayo de 1961, gravó con *40%* la importación de maquinaria específica e instrumental de contralor para la industria textil; el decreto 6123, del 21 de julio, *suprimió* la intervención consular en la documentación de fuente extranjera que deba presentarse en la Dirección Nacional de Aduanas; el decreto 8158, del 14 de setiembre, dispuso que para el pago de los gravámenes a la importación, el valor de las mercaderías sería su precio *normal*, entendiéndose por tal el precio que se fijaría para las mismas en la fecha de presentación de la manifestación aduanera, en una compraventa efectuada en condiciones de libre competencia entre un vendedor y un comprador independientes entre sí (93); el decreto 10.643, del 10 de noviembre, a partir del 1 de enero de 1962, *unificó la percepción*, por parte de la DNA, de los derechos aduaneros, los recargos de importación, el derecho de estadística, el impuesto a las ventas y el impuesto a la importación de productos forestales; y el decreto 780, del 24 de enero de 1962, creó un *recargo adicional transitorio, de 100%*, el cual debía ser sumado a los que abonaban las mercaderías que se importaban.

Por último, del decreto 12.108, del 28 de diciembre de 1961, aprobó los gravámenes que desde comienzos de 1962 se aplicarían a los bienes que integran la *lista nacional* presentada por Argentina ante la ALALC.

Exportaciones. "A partir del 1 de agosto de 1958 los exportadores de carnes vacunas y ovinas, cueros lanares secos y lanas sucias, liquidaron el producido de sus ventas al exterior, *65%* al tipo de cambio único y *35%* al tipo de cambio libre; en tanto que los exportadores de menudencias y especialidades vacunas y ovinas, cueros vacunos sin elaborar, lanas lavadas y subproductos ganaderos, liquidaron la mitad del producido de sus ventas al exterior, al tipo de cambio único, y la otra mitad al tipo de cambio libre" (BCRA, Memoria 1958).

A efectos del pago de las retenciones a la exportación, a partir del decreto 11.917/58 ciertas mercaderías fueron clasificadas en 2 listas: la *lista Nº 4* (retención de *20%*), que incluye productos ganaderos (equinos vivos, carne equina, cueros, etc.), agrícolas (cereales, semillas oleaginosas, aceites vegetales, etc.) y mineros (combustibles); y la *lista Nº 5* (retención de *10%*), que incluye productos como vacunos vivos, carne vacuna, lanas, etc. El resto de las exportaciones quedó exenta de retención.

---

(93) Impecable desde el punto de vista conceptual; ¿cómo se aplica?

Además de lo cual el decreto 242, del 10 de enero de 1959, fijó un impuesto transitorio, *adicional*, de *15%*, a la exportación de trigo, avena sin despuntar, cebada, centeno, alpiste, mijo, sorgo, cebadilla, y semillas de lino, girasol y maní.

El decreto 614, del 19 de enero de 1960, introdujo una "medida pionera en favor de la exportación industrial" (Baldinelli, 1983): el *draw-back*, al disponer que los recargos cambiarios y/o derechos aduaneros que recaían sobre la importación de mercaderías, pudieran ser acreditados a favor de los exportadores, si las materias primas o productos alcanzados por dichos gravámenes, estuvieran incorporados a los productos que se exportaran, o a sus embalajes, al tiempo que dejó en suspenso la aplicación del impuesto a las ventas sobre las exportaciones no sujetas al pago de las retenciones establecidas por el decreto 11.917/58 (el decreto 5931, del 14 de julio de 1961, modificó el decreto 614/60). Además, el decreto 728, del 26 de enero de 1961, dispuso que las personas o entidades que realizaran exportaciones, declararían bajo juramento a la Junta Nacional de Granos, todas las operaciones de adquisición de granos y sus derivados, efectuadas en el mercado interno, y las ventas de iguales productos al exterior.

. . .

¿Cómo se modificaron los tipos de cambio nominales totales, como consecuencia del impacto combinado de la variación de los tipos de cambio propiamente dicho por una parte, y el cambio en los recargos a la importación y retenciones a la exportación por la otra? La pregunta se responde con ayuda del cuadro Nº 3.

MODIFICACIÓN DE LOS TIPOS DE CAMBIO NOMINALES TOTALES
A PARTIR DE ENERO DE 1959

Cuadro Nº 3

Hasta diciembre de 1958					Desde enero de 1959				Modificación del tipo de cambio nom. tot.
Tipo de mercadería	Tipo de cambio "único" ($mn/dólar)	Tipo de cambio libre ($mn/dólar)	Proporción de cada operación (%)	Tipo de cambio nom. tot. ($mn/dólar)	Tipo de mercadería	Tipo de cambio único ($mn/dólar)	Recargo import o retenc. export. (%)	Tipo de cambio nom. tot. ($mn/dólar)	(%)
IMPORTACIONES					IMPORTACIONES				
Combustibles	18	70.5	100%/0%	18.00	Combustibles	66	0	66.00	266,7
Lista Nº 1	18	70,5	50%/50%	44,25	Lista Nº 1	66	0	66,00	49.2
Lista Nº 1	18	70,5	50%/50%	44,25	Lista Nº 2	66	20	79,20	79,0
Lista Nº 1	18	70.5	50%/50%	44.25	Lista Nº 3	66	40	92.40	108.8
Lista Nº 1	18	70.5	50%/50%	44,25	Otras importaciones	66	300	264.00	496,6
Lista Nº 2	18	70,5	0%/100%	70,50	Lista Nº 1	66	0	66.00	-6,4
Lista Nº 2	18	70.5	0%/100%	70,50	Lista Nº 2	66	20	79.20	12.3
Lista Nº 2	18	70,5	0%/100%	70,50	Lista Nº 3	66	40	92,40	31,1
Lista Nº 2	18	70,5	0%/100%	70,50	Otras importaciones	66	300	264.00	274.5
EXPORTACIONES					EXPORTACIONES				
Carne vacuna	18	70,5	65%/35%	36,38	Carne vacuna	66	10	59.40	63.3
Cueros vacunos	18	70,5	50%/50%	44,25	Cueros vacunos	66	20	52,80	19.3
Cereales	18	70,5	100%/0%	18,00	Cereales	66	35	42.90	138,3

El cuadro documenta la enorme dispersión que se produjo en la modificación de los tipos de cambio nominales totales de importación (94). Así, el costo de importar las mercaderías que integraban la lista Nº 1, aumentó *49%* si luego de la reforma integraron la lista Nº 1, ó *79%* si pasaron a la lista Nº 2; el costo de importar las mercaderías que integraban la lista Nº 2, aumentó *12%* si luego de la reforma integraron la lista Nº 1, ó *31%* si pasaron a la lista Nº 2; en tanto que los productos gravados con 300% de arancel, vieron su costo quintuplicado, si antes de la reforma integraban la lista Nº 1, ó aumentado en *275%* si integraban la lista Nº 2 (muy probablemente en la práctica el recargo de 300% resultó "prohibitivo"). El costo de importar combustibles aumentó *267%* (95).

Aunque cuantitativamente menor, también la dispersión de la modificación de los tipos de cambio nominales totales fue significativa del lado de las exportaciones. Como consecuencia del aumento del tipo de cambio propiamente dicho por una parte, y de la introducción de retenciones e impuestos extraordinarios a la exportación por la otra, el ingreso de los exportadores de cueros aumentó *13%* por dólar exportado, el de los de carne vacuna *63%*, y el de los exportadores de cereales *138%*.

El cuadro Nº 4 muestra el nivel promedio, y la dispersión sectorial, de los aranceles a las importaciones, a fines de abril de 1960, en base a un estudio realizado por la CEPAL, reproducido en Alemann (1969). El promedio ponderado de dichos aranceles era de *52,7%*, los combustibles sin elaborar estaban prácticamente exentos, mientras que los bienes de consumo duraderos abonaban *700%* (sic) de recargo.

DERECHOS DE IMPORTACIÓN AL 30 DE ABRIL DE 1960

Cuadro Nº 4

Categoría y grupo	Promedios ponderados (muestra representativa)	Promedios aritméticos (85%)	Promedios aritméticos (todas las posiciones NAB)
TOTAL	52,7	91,5	151
BIENES PRIMARIOS	18,5	54,2	131
Alimentos sin elaborar	40,6	40,4	145
Materias primas	42,7	65,0	129
Combustibles sin elaborar	1,0	6,9	34

(94) Desde el punto de vista de las importaciones, se calcularon todas las alternativas posibles, si bien es muy poco probable que productos que antes de la reforma integraran la lista Nº 2 (la que se liquidaba por entero al tipo de cambio libre), luego de la reforma pudieran ingresar al país exentos de recargo.

(95) Esta dispersión resultó en la práctica mayor aún, porque los regímenes de promoción sectorial y regional eximieron de recargos de importación, el ingreso de mercaderías gravadas en función de su destino específico.

Categoría y grupo	Promedios ponderados (muestra representativa)	Promedios aritméticos (85%)	Promedios aritméticos (todas las posiciones NAB)
BIENES DE CAPITAL, INTERMEDIOS Y DE CONSUMO DURADEROS	64,7	96,9	138
Productos intermedios	49,6	62,1	138
Combustibles elaborados	1,2	4,0	95
Bienes de capital	78,2	84,7	130
Bienes de consumo duraderos	699,7	612,2	181
BIENES DE CONSUMO CORRIENTE	66,5	110,0	175
Alimentos y tabacos elaborados	142,4	136,4	180
Productos químicos y farmacéuticos	62,9	102,7	151
Otros productos	63,6	108,6	175

Fuente: Alemann (1969), en base a CEPAL.

5.5. Precios, alquileres y arrendamientos

Como en el resto de los capítulos que integran esta parte de la obra, "precios" se circunscribe a precios de bienes, alquileres y arrendamientos, ya que lo que ocurrió con los tipos de cambio, las tasas de interés y las tarifas públicas, fue o será analizado en los sectores respectivos.

Precios de bienes. La ley 14.440, del 12 de junio de 1958, *prorrogó* la vigencia de la ley 12.830, de 1946 (control de precios), introduciéndole modificaciones (la ley 14.550, del 29 de setiembre, modificó las leyes 12.830 y 14.440); y el decreto 3817, del 11 de agosto, fijó *precios máximos* para artículos de primera necesidad, congeló los salarios resultantes de la aplicación del decreto 89/58 [que será analizado más adelante, en esta misma sección] hasta el 30 de noviembre de 1958, y derogó el decreto 12.034/57, que había dispuesto la marcación de precios en fábrica.

"Se eliminarán los controles directos de precios a todos los productos, excepto a 10 artículos básicos de consumo", fue uno de los compromisos asumidos por el gobierno, cuando acordó con el FMI en diciembre de 1958. Dicho compromiso no se implementó de inmediato ya que la resolución de la secretaría de Comercio 16, del 13 de enero de 1959, autorizó a reajustar los precios "computando la exacta incidencia de los mayores costos que se hubieran producido en concepto de materia prima, materiales, mano de obra, reparaciones, envases, embalajes, combustibles, lubricantes, transportes, fletes, energía eléctrica, financiación, comisiones, impuestos y seguros", y la resolución sC 142, del 13 de febrero, dispuso que los responsables que, de acuerdo con la autorización conferida por la resolución sC 16/59, realizarán ajustes de los precios máximos, debían efectuar los asientos en su contabilidad, *antes* de iniciar la venta a los nuevos precios; pero "el 19 de febrero de 1959 Frondizi anunció la eliminación de los congelamientos y controles de los precios de los bienes" (García, 1973).

El decreto 10.396, del 27 de noviembre de 1958, facultó a la secretaría de Comercio, a instalar en inmuebles o locales de asociaciones gremiales, coo-

perativas, mutuales y vecinales, o del Estado, "supermercados" para la venta de artículos de uso y consumo de primera necesidad; y el decreto 7314, del 24 de agosto de 1961, definió como *supermercados* a aquellos establecimientos destinados a la venta de productos alimenticios, de limpieza, higiene y menaje, con superficie no inferior a 500 m2, que cuenten con instalaciones frigoríficas en funcionamiento, posean sistema de venta por autoservicio y registren sus ventas por medios mecánicos; pudiendo importar libre de derechos las maquinarias que no se fabricaran en el país, deducir 100% de sus inversiones para los impuestos a los réditos y a los beneficios extraordinarios, y tener prioridad para la provisión de energía eléctrica; autorizándoselos a permanecer abiertos los sábados a la tarde, y los domingos hasta las 13 horas.

El decreto 10.397, del 27 de noviembre de 1958, *liberó* el abastecimiento de artículos alimenticios de consumo popular, en Capital Federal y Gran Buenos Aires, a cuyo efecto suspendió transitoriamente la aplicación de las disposiciones que implicaban la concentración obligatoria de productos de primera necesidad en determinados lugares; el decreto 11.438, del 18 de diciembre, dispuso que a partir del 22 de diciembre de 1958, disminyera *30%*, con respecto a julio de dicho año, la faena de *ganado vacuno* para consumo interno en Capital Federal y las provincias de Buenos Aires, La Pampa, Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos y Corrientes, y también que los restaurantes y hoteles no podrían servir los lunes y viernes, alimentos preparados con carne vacuna; la resolución sC 776, del 22 de diciembre, dispuso que el precio de venta al público de la carne vacuna, no podía superar al precio de compra más un margen bruto de hasta *25%*; y el decreto 7051, del 16 de agosto de 1961, declaró libre el abastecimiento y la venta en la vía pública de artículos alimenticios en Capital Federal, excluida la zona delimitada por las avenidas Belgrano, Paseo Colón, Leandro N. Alem, Libertador General San Martín, Pueyrredón y Jujuy, las adyacencias a estaciones ferroviarias y plazas públicas.

Alquileres y arrendamientos. Una importante excepción a la política de libertad de precios fue la de los alquileres y los arrendamientos.

En materia de *alquileres*, la ley 14.438, del 29 de mayo de 1958, hasta el 30 de setiembre de dicho año *paralizó* los juicios por desalojo, incluyendo los lanzamientos, basados en los decretos 2186/57, 9940/57 y 9981/57; la ley 14.442, del 19 de junio, también hasta el 30 de setiembre de 1958, paralizó los juicios por desalojo, incluyendo los lanzamientos, basados en la ley 13.581; la ley 14.556, del 30 de setiembre, *prorrogó* hasta el 15 de noviembre de 1958, las leyes 14.438 y 14.442; la ley 14.775, del 15 de noviembre, *prorrogó* hasta el 30 de junio de 1959, el régimen de locación establecido por los decretos 2186/57 y 9940/57, así como las leyes 14.438 y 14.442.

La resolución de la Cámara de Alquileres 28, del 20 de mayo de 1959, autorizó el *aumento* de los alquileres que produjeran una renta anual inferior a *7%*, estimada sobre la valuación fiscal, no pudiendo el alquiler resultante superar el doble del vigente al 28 de febrero de 1957; la ley 14.821, del 31 de julio, *prorrogó* los contratos de locación hasta el 31 de diciembre de 1963, admitiendo entre el 31 de julio de 1959 y el 31 de diciembre de 1963, reajustes

de 5% *anual* en la locación de viviendas, y de 7% anual en la de oficinas y consultorios profesionales (esta ley fue modificada por la 15.775, del 17 de noviembre de 1960, la cual sin embargo mantuvo el plazo y las condiciones anteriores en materia de cálculo de locaciones); y el decreto 6059, del 27 de mayo de 1960, y el decreto 1559, del 24 de febrero de 1961, organizaron el funcionamiento de la *Cámara de alquileres* de la Capital Federal; en tanto que el decreto 2073, del 7 de marzo de 1962, la *suprimió*.

Por su parte, en materia de *arrendamientos*, la ley 14.434, del 9 de mayo de 1958, *suspendió* hasta el 31 de julio de dicho año, los juicios y procedimientos de ejecución de sentencia de desalojos de predios arrendados o dados en aparcería rural; y la ley 14.451, del 31 de julio, *prorrogó* hasta el 31 de diciembre de *1961*, los contratos de arrendamientos y aparcerías rurales. Los precios surgirían de acuerdo de partes, y si éste no se lograra, el precio del arrendamiento no podría exceder *6%* del valor del predio, estimado en función de su productividad, calculando a ésta en base al decenio inmediato anterior (el decreto 17.447, del 29 de diciembre de 1959, reglamentó la ley 14.451).

5.6. Salarios y condiciones laborales

Salarios. El decreto 89, del 13 de mayo de 1958, dispuso un *aumento mínimo de emergencia* a partir del 1 de mayo de dicho año, de *60%* sobre las remuneraciones vigentes en el sector privado al 1 de febrero de *1956*, aclarándose que los aumentos que por cualquier concepto hubieran recibido los trabajadores, serían deducidos del aumento dispuesto. Los salarios básicos de convenio de mayo de 1958 superaron efectivamente en 60% a los respectivos niveles de febrero de 1956 (Secretaría de Trabajo, 1968), pero "el aumento salarial fue, en la práctica, de *20%*" (Frigerio, 1990). El decreto 3547, del 6 de agosto de 1958, reglamentó el decreto 89/58; y la ley 14.456, del 8 de agosto, otorgó un aumento de emergencia —retroactivo al 1 de mayo de 1958— a los salarios públicos, en relación inversa con el nivel salarial (ejemplos: de *64%* para salarios de $mn 750 mensuales; de *50%* para salarios de $mn 1.900; de *14%* para salarios de $mn 5000, etc.).

El dispuesto por el decreto 89/58 fue el último aumento "masivo" de salarios privados, dispuesto durante la gestión Frondizi, ya que el 8 de agosto de 1958 fue dictada la ley 14.455, que modificó el régimen legal de las asociaciones profesionales de trabajadores. La ley dispuso que la asociación profesional de trabajadores más representativa de cada actividad tendría derecho a gozar de *personería gremial*, lo cual implica que "la ley 14.455 estableció el sindicato único" (Echezarreta, 1990) (96); y la ley 14.784, del 10 de diciembre,

---

(96) "El 1 de mayo de *1956* FRONDIZI se pronunció en favor de una central obrera única, y de un sólo sindicato por cada rama de la producción" (PANDOLFI, 1968).

La estructura de las organizaciones sindicales estaba formada, en aquel entonces, por "las 62, las 32 y las 19", es decir, las 62 Organizaciones Peronistas, los 32 Gremios Democráticos, y las 19 Organizaciones Comunistas e Independientes (GODIO, 1991).

derogó el decreto 824/57, que había dispuesto la prórroga de los convenios colectivos de trabajo).

"Entre 1958 y 1966 las modificaciones de los salarios nominales, realizadas con frecuencia *anual* (97), surgieron de negociaciones paritarias... La evolución de los salarios básicos de convenio por una parte, y el 'deslizamiento' salarial por la otra (el deslizamiento salarial es la relación que existe entre el salario efectivamente cobrado, y el respectivo salario básico de convenio), fue dispar porque coexistieron sindicatos líderes y sindicatos seguidores... Las organizaciones obreras con mayor poder económico relativo (Automotores, Caucho, Metales, Papel, Piedra, Químicos, Vidrio y Cerámica) ejercieron una verdadera posición de líderes en materia salarial; distanciándose, en sus logros, de los sindicatos seguidores (Alimentos y Bebidas, Gráficos, Madera, Tabaco y Textiles)" (Sánchez, 1975).

Asignaciones familiares. El decreto 6723, del 30 de setiembre de 1958, reglamentó el decreto 7914/57 (que había creado el régimen para el personal de la industria); el decreto 4631, del 22 de abril de 1959, reglamentó el salario familiar para empleados *públicos*; la ley 15.223, del 15 de noviembre, incorporó al régimen de salario familiar, al personal en relación de dependencia de empresas comerciales no incluidas en el decreto 7913/57, al de empresas privadas de *transporte*, y al de dadores civiles de trabajo de cualquier naturaleza (el decreto 3225, del 30 de marzo de 1960, reglamentó la ley 15.223); la ley 15.329, del 24 de agosto de 1960, obligó a los empleadores de personal *rural*, a abonar $mn 150 mensuales por hijo, en concepto de asignación familiar, creándose un Fondo compensador, financiado con un aporte de *6%* de las remuneraciones; y el decreto 15.812, del 23 de diciembre, organizó la caja de subsidios familiares para el personal de la industria.

Legislación laboral. La ley 14.447, del 2 de julio de 1958, derogó el decreto 10.596/57 (intervención del ministerio de Trabajo en conflictos laborales); la ley 14.473, del 19 de setiembre, modificó el *estatuto del docente*, aprobado por el decreto 16.767/56; la ley 14.546, del 29 de setiembre, aprobó el régimen de *viajantes del comercio y la industria*; la ley 14.597, del 30 de setiembre, aprobó el régimen laboral del *ejecutante musical*; el decreto 5547, del 8 de mayo de 1959, modificó el decreto 20.268/46, reglamentario de la ley 12.637, de 1940, disponiendo que el empleado bancario tendría *estabilidad*—siempre que no mediare alguna de las causales que justicaran su cesantía—, hasta que estuviera en condiciones de acogerse a la jubilación ordinaria; la ley 15.448, del 28 de setiembre de 1960, actualizó las indemnizaciones en concepto de *accidentes de trabajo*; la ley 15.465, del 29 de setiembre, listó las *enfermedades de notificación obligatoria*; la ley 15.696, del 30 de setiembre, elevó a $mn 2.500

(97) Como pauta general, pero no permanente porque la frecuencia dependió de la tasa de inflación. En efecto, "los contratos de trabajo, que antes se firmaban por 3 meses, llegaron a firmarse por hasta 2 años" (ALSOGARAY, 1993). "El 19 de febrero de 1959 FRONDIZI anunció la eliminación de las cláusulas indexatorias de los convenios colectivos de trabajo" (GARCÍA, 1973).

el tope de indemnización por antigüedad; y la ley 15.785, del 2 de diciembre, complementó la ley 15.696, al disponer que para hacer frente a las indemnizaciones por antigüedad, el empleador debía constituir una *reserva* deducible a los efectos del impuesto a los réditos, equivalente a las indemnizaciones efectivamente pagadas en los 3 últimos ejercicios, o no más de *2%* de las remuneraciones abonadas en el último ejercicio.

...

El decreto 290, del 22 de mayo de 1958, designó a Avelino Isaurralde, para implementar el plan de normalización institucional de la *Confederación General del Trabajo* (CGT); y el decreto 1619, del 28 de febrero de 1961, designó como Comisión Provisoria de la CGT a la comisión de las *20 organizaciones*, disponiendo que desde que ésta se hiciera cargo cesaría la intervención a la CGT dispuesta por el decreto 290/58.

En el plano sindical, el decreto 312, del 26 de mayo de 1958, *levantó la intervención* a la Federación gremial del personal de la industria de la carne, la Unión obrera metalúrgica, la Federación de asociaciones de trabajadores de sanidad argentina, la Asociación obrera textil y la Asociación bancaria; el decreto 313, también del 26 de mayo, dejó sin efecto la intervención de la Unión tranviarios automotor; el decreto 5822, del 12 de setiembre, dictó las normas a cumplirse para la *elección* de autoridades directivas de las asociaciones profesionales de trabajadores; la ley 14.783, del 10 de diciembre, modificó la ley 14.455, disponiendo que las asociaciones profesionales que pretendieran obtener el reconocimiento de su personería gremial, debían renovar, elegir y constituir sus autoridades directivas; y el decreto 906, del 23 de enero de 1959, *intervino* las asociaciones profesionales que agrupan a los trabajadores de las industrias textil, de la carne, metalúrgica, química, maderera y construcción.

Para canalizar los *conflictos laborales* se dictó la ley 14.786, del 22 de diciembre de 1958, de conciliación obligatoria. Suscitado un conflicto que no tuviera solución entre las partes, cualquiera de éstas debía, antes de recurrir a medidas de acción directa, formalizar los trámites de la instancia obligatoria de conciliación; el ministerio de Trabajo (mT) propondría una fórmula conciliatoria, y en caso de no ser aceptada invitaría a las partes a someterse a un arbitraje; el mT estaría facultado para disponer, al tomar conocimiento del diferendo, que el estado de cosas se retrotrayera al existente con anterioridad al acto o hecho que hubiera determinado el conflicto; desde el momento en que el mT tomara conocimiento del diferendo, hasta que pusiera fin a la gestión conciliatoria, no podría mediar un plazo mayor a 15 días; vencidos los plazos sin que hubiera sido aceptada una fórmula de conciliación, ni suscripto un compromiso arbitral, las partes podrían recurrir a las medidas de acción directa que estimaren convenientes.

El mecanismo de conciliación obligatoria habrá solucionado algunos conflictos, pero ciertamente no todos. "En cuanto llegamos al poder tuvimos que soportar severos conflictos laborales... Estallaron decenas de huelgas revolucionarias, algunas de ellas por tiempo indeterminado" (Frigerio, 1980, 1990).

Por su espectacularidad se destacan la huelga protagonizada por los obreros del *Frigorífico Municipal de la Ciudad de Buenos Aires Lisandro de la Torre*, en enero de 1959, y la huelga *ferroviaria*, que tuvo lugar entre noviembre y diciembre de 1961 (la huelga *bancaria*, de mediados de 1959, también causó impacto).

"El 12 de enero de 1959 estalló una huelga en el Frigorífico Lisandro de la Torre, para protestar contra su privatización [la ley 14.801, del 14 de enero de 1959, autorizó la *venta o arrendamiento* del referido frigorífico]. Frondizi visitaba Estados Unidos, por lo que le tocó a José María Guido —en ejercicio de la presidencia— poner en práctica el *Plan CONINTES*" (Fraga, 1992) [que había sido creado por el decreto —secreto— 9880/58, como se analizó al comienzo de este capítulo de la obra]. El conflicto fue finalizado de manera espectacular: "un tanque Sherman pesado llegó hasta la puerta. La pesada reja de hierro cayó debajo de las orugas, como si fuera una hoja de papel. Allí [los huelguistas] se dieron cuenta que el operativo era en serio, y se produjo el desbande general" (Solanas Pacheco, 1983). "En la mitología del peronismo de izquierda, el Lisandro de la Torre representa el ejemplo más notable de una huelga insurreccional" (Szusterman, 1998).

El decreto 10.394, del 27 de noviembre de 1958, *movilizó* al personal *ferroviario*; el decreto 10.395, también del 27 de noviembre, dispuso que las infracciones que cometiera el personal movilizado, serían juzgadas por el procedimiento verbal y sumario establecido para tiempos de guerra; y el decreto 10.601, del 28 de noviembre de 1958, *intervino* la Unión ferroviaria; y el decreto 853, del 31 de enero de 1961, dispuso que el asesoramiento de las organizaciones gremiales representativas del personal ferroviario, se cumpliría mediante su intervención en comisiones que se desempeñarían en la administración central de la empresa Ferrocarriles del Estado y en cada una de sus administraciones.

"A las 0 horas del 30 de octubre de 1961 comenzó una huelga ferroviaria que finalizó el 10 de diciembre, es decir, *42 días* después... Los referidos 42 días constituyen las jornadas más intensas de mi actuación pública. A espaldas de los medios de comunicación, de los servicios de informaciones de las Fuerzas Armadas, de la Secretaría de Informaciones del Estado (SIDE), de la totalidad de los miembros de los poderes Ejecutivo y Legislativo, y cumpliendo precisas instrucciones del presidente de la Nación, me reuní *las 42 noches* con Herminio Alonso, presidente de La Fraternidad, y con Antonio Scipione, presidente de la Unión Ferroviaria... Guido, [otra vez] en ejercicio de la presidencia, le solicitó al cardenal Antonio Caggiano, que mediara [lo hizo, pero sin éxito]... La abadía de San Benito protegió días enteros nuestro diálogo... El paro fue levantado porque contra un aumento salarial se negociaron profundas modificaciones en las condiciones laborales" (Zavala, 1983, 2000). "El gobierno aceptó aumentos salariales que el presupuesto no podía pagar, por ser inconsistentes con la política de estabilización y desarrollo. Renuncié, junto con Arturo Acevedo, ministro de Obras y Servicios Públicos" (Alemann, 1990).

El decreto 4311, del 13 de abril de 1959, *intervino* la *Asociación bancaria* y el sindicato del seguro, al tiempo que dispuso feriado bancario el 14 y 15 de

abril de 1959; el decreto 7246, del 15 de junio, declaró feriado bancario los días 16, 18, 23, 25 y 30 de junio, y 2 de julio, de 1959; y el decreto 8263, del 3 de julio de 1959, declaró feriado bancario los días 7, 8, 14, 16, 21 y 23 de julio de 1959, en Capital Federal y el conurbano bonaerense. En tanto que el decreto 3784, del 2 de abril de 1959, dispuso que las secretarías militares destinarían personal de sus respectivos departamentos, para la realización de tareas o funciones *portuarias* que se hubieran paralizado, o que se realizaran en forma anormal.

5.7. Políticas monetaria y crediticia

La política monetaria aplicada durante la gestión Frondizi se desenvolvió dentro del marco de la reforma monetaria y crediticia introducida a partir de diciembre de 1957, que fuera analizada en el capítulo anterior de esta obra. Los principales instrumentos utilizados fueron la modificación de los requisitos de efectivos mínimos, junto a la liberación parcial de dichos fondos, efectuada de manera condicionada ("entre 1958 y 1962 el BCRA no incluyó a los bonos entre las reservas, pero hizo uso intensivo de cualquier otra alternativa para modificar los requerimientos legales de las reservas". Diz, 1966). Durante el período en consideración crecieron significativamente nuevos tipos de instituciones de intermediación financiera, así como nuevos tipos de operaciones financieras.

a. Efectivos mínimos y liberaciones condicionadas. Frondizi heredó la estructura de efectivos mínimos con que arrancó la reforma monetaria y crediticia implementada a partir del 1 de diciembre de 1957, es decir, efectivos mínimos de *10%* de los depósitos en cajas de ahorro o plazo fijo, y de *20%* de los depósitos a la vista, existentes al 30 de noviembre de 1957; y de *30%* del *aumento* de los depósitos a la vista, a partir de la referida fecha, sin diferenciar bancos, grupos de bancos o localización de las instituciones financieras.

Durante el período en consideración "el BCRA manejó los encajes con mucho entusiasmo, pero con una serie de características que hicieron muy difícil que pudieran llegar a convertirse en un instrumento monetario eficiente" (Diz, 1994). El cuadro Nº 5 muestra la evolución de los diferentes efectivos mínimos a partir de mayo de 1958.

EFECTIVOS MÍNIMOS
(PROPORCIÓN DE LOS DEPÓSITOS, EN %)

Cuadro Nº 5

A partir de	Capital Federal y G. Buenos Aires			Interior del país		
	Depósitos a la vista		Depósitos de ahorro	Depósitos a la vista		Depósitos de ahorro
	Básicos	Adicionales	Básicos	Básicos	Adicionales	Básicos
Dic. 1, 57	20	30	10	20	30	10.0
May. 16, 58	20	15	10	20	15	10.0

A partir de	Capital Federal y G. Buenos Aires			Interior del país		
	Depósitos a la vista		Depósitos de ahorro	Depósitos a la vista		Depósitos de ahorro
	Básicos	Adicionales	Básicos	Básicos	Adicionales	Básicos
Jun. 15, 58	20	15	10	15	15	7,5
Jun. 16, 58	20	0	10	15	0	7,5
Nov. 1, 58	20	30	10	15	30	7,5
Ene. 1, 59	30	30	10	25	30	7,5
Set. 16, 59	30	30	10	25	20	7,5
Dic. 1, 60	30	22	10	25	12	7,5
Mar. 16, 61	30	18	10	25	8	7,5
Ago. 16, 61	30	12	10	25	2	7,5
Dic. 1, 61	20	12	10	21	2	7,5

Fuente: Aisenstein (1986).

A partir del 16 de mayo de 1958 el BCRA redujo el efectivo mínimo adicional de *30%* a *15%*, "para financiar el aumento de salarios [de "60%", ya analizado], 'en virtud de directivas del ministerio de Hacienda'; y el 16 de junio de 1958 dispuso su eliminación total" (Aisenstein, 1986). Un día antes había dispuesto diferenciar los efectivos mínimos según localización, manteniendo los requisitos para los bancos ubicados en Capital Federal y Gran Buenos Aires, y bajando de *20%* a *15%* el efectivo mínimo básico de los depósitos a la vista de los bancos situados en el Interior del país, y de *10%* a *7,5%* el efectivo mínimo de los depósitos de ahorro. El efectivo mínimo adicional de *30%* fue repuesto desde el 1 de noviembre de 1958, pero "computándolo a partir de los saldos registrados a fines de octubre de 1958" (Aisenstein, 1986). Desde enero de 1959 los efectivos mínimos básicos de los depósitos a la vista subieron *10* puntos porcentuales, en todo el país, y a partir de setiembre de 1959 se produjo una paulatina reducción de los efectivos mínimos adicionales de los depósitos a la vista, tanto en Capital Federal y Gran Buenos Aires como en el interior del país; por último, desde comienzos de diciembre de 1961 y por 4 meses, el efectivo mínimo básico de los depósitos a la vista de las instituciones localizadas en Capital Federal y Gran Buenos Aires se redujo *10* puntos porcentuales, cayendo *4* puntos porcentuales el de los bancos localizados en el interior del país (98).

"Los efectivos mínimos marginales no resultaron un instrumento confiable, ya que volvió ineficaces a los efectivos mínimos medios y se prestó para políticas selectivas de crédito... Al lado de los efectivos marginales se fue creando una larga retahila de *liberaciones condicionadas*, que impidieron conocer el efecto cuantitativo de cada liberación" (Arnaudo, 1986). "A partir de 1961 se dispuso la desafectación selectiva de los efectivos mínimos adicionales, orientando los fondos hacia inversiones en equipo agrícola e indus-

(98) Los efectivos mínimos no siempre fueron cumplidos por los bancos comerciales de manera estricta. "La huelga bancaria desarrollada durante el segundo trimestre de 1959 implicó que las disposiciones sobre efectivo mínimo fuesen menos estrictas en cuanto a restricción del crédito bancario" (BCRA, Memoria 1959); "a fines de 1961 aumentó el punitorio a los bancos, por incumplimiento de los efectivos mínimos" (AISENSTEIN, 1986).

trial" (Dadone y Cavallo, 1974), y "en 1962 se implantó una línea de redescuento para facilitar exportaciones no tradicionales, completada al año siguiente con la destinada a la prefinanciación de exportaciones" (Arnaudo, 1986).

b. Entidades financieras. Durante la gestión Frondizi se produjeron importantes novedades en materia de organización institucional del sistema financiero. Resultado de la finalización del período de "nacionalización de los depósitos" (con la consecuente falta de incentivos para generar y retener usuarios del sistema financiero institucionalizado), de la mayor creatividad operativa en el sector, y de la forma en que los diversos tipos de instituciones financieras incorporaron las consecuencias del aumento de la tasa de inflación.

"La entrada de bancos argentinos [al sistema financiero] se produjo en Capital Federal de manera discontinua y arbitraria: entre 1958 y 1960 se concretó la mayor parte de las autorizaciones, mientras que entre 1961 y 1964 rigió una absoluta prohibición para abrir nuevos bancos... Como consecuencia de la primera irrupción masiva de bancos extranjeros ocurrida después de 1957 —una segunda oleada se produciría a partir de 1967—, 5 nuevas instituciones ingresaron al sistema hasta 1960" (Feldman, 1977).

"A partir de 1959 las tasas de interés nominales fijadas por el BCRA para los bancos comerciales, quedaron tan por debajo de la tasa de inflación, que se generaron tasas de interés reales fuertemente negativas, lo cual dió lugar a un gran florecimiento de intermediarios financieros no bancarios" (García, 1973).

En materia de entidades, la ley 14.462, del 29 de agosto de 1958, facultó al Banco Industrial de la República Argentina (BIRA) para atender en forma integral, las necesidades financieras de las empresas industriales, pudiendo realizar toda clase de operaciones de crédito, así como los demás servicios bancarios vinculados con la industria, incluso la recepción de depósitos; la ley 14.505, del 28 de setiembre, modificó el decreto 13.127/57, (funcionamiento de bancos), disponiendo que los bancos privados que se establecieran en el futuro, debían estar organizados bajo la forma de sociedad anónima o de sociedad cooperativa; el decreto 10.447, del 26 de agosto de 1959, dispuso que transitoriamente, las asociaciones de capitales constituidas bajo la forma de un condominio abierto, recibirían el mismo tratamiento impositivos que las sociedades de capital; el decreto 11.651, del 19 de setiembre, modificó la reglamentación de las empresas de *capitalización y ahorro*; la ley 15.515, del 30 de setiembre de 1960, modificó la carta orgánica de la Caja Nacional de Ahorro Postal (CNAP); la ley 15.520, también del 30 de setiembre, dispuso que integrarían el directorio del BCRA, junto al presidente y vicepresidente, el presidente del BNA, un representante de la Asociación de Bancos de Provincia, y 3 miembros designados por el Poder Ejecutivo, a propuesta del ministerio de Economía, elegidos entre personas de reconocida experiencia en materia económica y bancaria (99); el decreto 6671, del

(99) La ley fue observada por el Poder Ejecutivo.

3 de agosto de 1961, creó un *Registro de entidades financieras no bancarias*, a las cuales les prohibió recibir recursos de terceros bajo la forma de depósitos a la vista o a plazos, así como recibir entregas de dinero reembolsable a plazos menores de uno año. "El registro identificó a *1.100* entidades financieras no bancarias. La reglamentación de su funcionamiento se inició a comienzos de 1962" (Arnaudo, 1986) (100); la ley 15.885, del 14 de octubre, dictó las normas referidas a los *fondos comunes de inversión*; la ley 16.016, del 31 de octubre, dispuso que el directorio del BCRA estuviera compuesto por presidente, vicepresidente y 6 directores, asistido por un consejo consultivo de 12 miembros, los cuales tendrían voz pero no voto; y el decreto 11.800, del 15 de diciembre, dispuso que todos los fondos, de cualquier naturaleza, de los organismos del Estado, debían ser depositados en el BNA; y el decreto 368, del 11 de enero de 1962, dictó las normas de contralor de las entidades de *ahorro para la vivienda*. Además de lo cual se *crearon* "bancos [provinciales] en los territorios nacionales convertidos a provincias: Chaco, Chubut, Formosa, La Pampa, Misiones, Neuquén, Río Negro y Santa Cruz" (Ugalde, 1984).

En cuanto a los nuevos tipos de operaciones, "en 1958 comenzaron a recibirse depósitos en moneda extranjera,... y también comenzaron a realizarse préstamos interfinancieros" (Arnaudo, 1986).

c. Evolución monetaria y crediticia. ¿Qué le ocurrió a los principales agregados monetarios, durante el período en consideración?

Según el cuadro Nº 6, la *base monetaria* aumentó *36%* en términos nominales entre diciembre de 1957 e igual mes de 1958, *39%* a lo largo de 1959, *21%* durante 1960, *cayendo 1,5%* entre diciembre de 1960 e igual mes de 1961 (101). En términos reales (según precios mayoristas) la base monetaria *cayó 18%* a lo largo de 1958, se redujo *30%* durante 1959 (lo cual implica que a fines de 1959 era 42% inferior a la de fines de 1957), aumentó *19%* durante 1960, volviendo a caer *15%* a lo largo de 1961; como consecuencia de lo cual la base monetaria de fines de 1961, en términos reales, era *41% inferior* a la de fines de 1957.

---

(100) "A fines de 1960 —comienzos de 1961— se produjo un nuevo factor de perturbación: el éxodo de cuantiosos fondos del circuito bancario, atraídos por los altos intereses que se pagaban por la financiación de ciertos renglones (autos, televisores, etc.)" (AISENSTEIN, 1986).

(101) Como consecuencia de la inflación, el decreto 7077, del 16 de agosto de 1961, autorizó al BCRA a realizar los trabajos relacionados con la preparación e impresión de un nuevo billete de *$mn 10.000* (equivalente a *$us 120*), terminando con el "reinado" de la "fragata", como popularmente se denominaba al desde el punto de vista numismático, magnífico billete de $mn 1.000.

Para la antología: el decreto 6483, del 31 de julio de 1961, aprobó el sistema de "primas de producción" para el personal de la Casa de Moneda de la Nación. Para el control monetario e inflacionario, lo mejor que le puede pasar a un país es que los empleados de su Casa de Moneda sean muy poco productivos...

ORIGEN DE LA BASE MONETARIA

Cuadro Nº 6

Período	Origen				Total base monetaria	Variación (%)
	Sector externo	Sector público	Sector financiero	Otros		
	Saldos a fines de (millones de pesos moneda nacional)					
Dic. 57	922,6	35.688,3	36.958,2	-10337,1	63.232,0	
Dic. 58	-4827,9	54.645,0	41.670,0	-5685,8	85.801,3	35,7
Dic. 59	7.331,3	85.071,6	44.081,8	-17500,2	118.984,5	38,7
Dic. 60	23.752,0	97.941,8	44.570,7	-22606,9	143.657,6	20,7
Dic. 61	13.729,8	105.584,1	48.100,3	-25976,4	141.437,8	-1,5
Mar. 62	5.705,8	117.370,3	47.128,6	-23753,1	146.451,6	3,5
	Variación absoluta a lo largo de (millones de pesos moneda nacional)					
1958	-5750,5	18956,7	4711,8	4651,3	22569,3	
1959	12159,2	30426,6	2411,8	-11814,4	33183,2	
1960	16420,7	12870,2	488,9	-5106,7	24673,1	
1961	-10022,2	7642,3	3529,6	-3369,5	-2219,8	
Ene-mar. 62	-8024,0	11786,2	-971,7	2223,3	5013,8	
	Variación relativa a lo largo de (participación en la variación absoluta total, en %)					
1958	-25,5	84,0	20,9	20,6	100	
1959	36,6	91,7	7,3	-35,6	100	
1960	66,6	52,2	2,0	-20,7	100	
1961	-451,5	344,3	159,0	-151,8	100	
Ene-mar. 62	-160,0	235,1	-19,4	44,3	100	

Fuente: Elaborado en base a BCRA.

La razón de la creación y absorción de la base monetaria se fue modificando a lo largo del tiempo. El sector externo, contractivo durante 1958, creó base monetaria desde 1959 hasta comienzos de 1961, volviéndose nuevamente contractivo de ahí en adelante (102); el sector público fue disminuyendo su participación en la creación total de base monetaria, revirtiendo esta tendencia hacia el final del período; y el sector financiero, que prácticamente no generó aumento de la base monetaria durante 1959 y 1960, reapareció en 1961. En otros términos, desde el punto de vista de la variación de la base monetaria la gestión Frondizi comenzó con creación vía sector externo, y terminó con estancamiento, por compensación de la absorción del sector externo y la creación vía los sectores público y financiero.

Entre 1958 y 1962 no variaron significativamente las proporciones en que el público mantuvo *dinero* en variedades que devengan y que no devengan interés. En efecto, según muestra el cuadro Nº 7, los billetes y monedas

(102) Contrapartida de las reservas del BCRA, las cuales pasaron de *$us 179,1 M.* a fines de 1958, a $us 396,5 M. a fines de 1959, a $us 702,9 M. a fines de 1960, a un máximo de *$us 749,6 M.* en marzo de 1961, a $us 501,9 M. a fines de 1961, y a *$us 387,4 M.* a fines de febrero de 1962.

oscilaron muy poco alrededor de *44%* de la cantidad de dinero total (la que suma las variedades que no devengan interés y las que sí lo hacen), y los depósitos a la vista también oscilaron muy poco alrededor de *29%* del dinero total. La tendencia más clara, aunque por el momento cuantitativamente poco importante, fue el traslado de fondos de depósitos de ahorro a depósitos a plazo fijo, consecuencia de la creciente diferencia de tasas de interés, como se verá de inmediato. Por consiguiente el análisis que sigue se realiza sobre la cantidad total de dinero.

DINERO

Cuadro Nº 7

Fin de	Billetes y monedas	Depósitos a la vista	Depósitos caja de ahorro	Depósitos a plazo fijo	Otros depósitos	% A Total
			(variaciones anuales, en %)			
1958	44,2	49,6	22,8	435,3	98,4	44,6
1959	40,0	49,8	28,5	321,3	-30,0	34,6
1960	24,8	26,9	23,8	223,2	46,4	27,5
1961	15,5	14,3	16,9	77,9	35,5	17,4
			(participación dentro del total, en %)			
1958	43,4	27,7	19,5	0,2	9,2	100
1959	45,1	30,9	18,6	0,6	4,8	100
1960	44,2	30,7	18,1	1,5	5,5	100
1961	43,5	29,9	18,0	2,3	6,3	100

Fuente: Elaborado en base a BCRA.

La cantidad de dinero aumentó *45%* en términos nominales entre diciembre de 1957 e igual mes de 1958, *35%* durante 1959, *28%* a lo largo de 1960 y *17%* durante 1961. En términos reales (según precios mayoristas) la cantidad de dinero *cayó 12%* durante 1958, y *32%* a lo largo de 1959 (lo cual implica que a fines de 1959 era 40% inferior a la que existía a fines de 1957), aumentó *26%* durante 1960 y *17%* a lo largo de 1961; como consecuencia de lo cual la cantidad de dinero de fines de 1961, en términos reales, era *23% inferior* a la que existía a fines de 1957 (103).

El mayor crecimiento de la cantidad de dinero con respecto al de la base monetaria, implica que durante el período aumentó el *multiplicador de la*

---

(103) No sorprende, por consiguiente, que "la velocidad de circulación del dinero aumentó fuertemente en 1959: la velocidad-ingreso (relación entre la cantidad de dinero y el PBI) aumentó *17%*, en tanto que la velocidad-rotación (relación entre los fondos en rotación y los débitos en cuenta corriente) subió *15%*. En ambas mediciones, los registros de 1959 fueron los mayores desde por lo menos 1941" (BCRA, Memoria 1959).

"La iliquidez era muy importante. Se acuñó el término 'renovarés', para designar a los pagarés que se renovaban al vencimiento" (LLOSAS).

base monetaria. En efecto, la relación dinero/base monetaria aumentó *35%* entre fines de 1957 y fines de 1961, al pasar de *1,52* a *2,05* (104).

"La política crediticia, la faceta más controversial de nuestra política económica, fue muy astringente" (Alemann, 1990). El *crédito* del sistema bancario al sector privado aumentó *41%* en términos nominales entre diciembre de 1957 e igual mes de 1958, *29%* a lo largo de 1959, *50%* durante 1960 y *38%* entre diciembre de 1960 e igual mes de 1961. La astringencia a la que se refiere el ministro de Economía Roberto Alemann tiene que ver con el poder adquisitivo del stock crediticio. En efecto, en términos reales (según precios mayoristas), el crédito del sistema bancario al sector privado *cayó 14%* a lo largo de 1958, disminuyó otro *34%* a lo largo de 1959 (lo cual implica que a fines de 1959 era 44% inferior al nivel de fines de 1957), y luego *aumentó 48%* a lo largo de 1960 y *20%* entre diciembre de 1960 e igual mes de 1961; como consecuencia de lo cual el crédito del sistema financiero al sector privado a fines de 1961, en términos reales, era *exactamente igual* al de fines de 1957.

Esto referido al nivel general, pero debido al tipo de políticas económicas ensayadas, "el sistema financiero recibió mucha presión como consecuencia de la promoción industrial... La demanda de capital para financiar las ventas de los sectores promovidos, unida a la política de restricción crediticia aplicada por el gobierno, resultó en una disminución en la oferta de financiación con que podían contar otros sectores de la actividad económica. En la medida en que la compra de automotores para fines de consumo desvió recursos de particulares, se perjudicó la formación de capital" (Llosas, 1969a). El decreto 7142, del 9 de octubre de 1958, dispuso que el BNA y el BIRA otorgarían a las cooperativas de productores de leche, créditos especiales para la instalación de plantas de higienización y enfriamiento, pasteurización, industrialización de excedentes, etc.

Por último, en mayo de 1958 la *tasa de interés* pasiva (la que los bancos comerciales le pagan a los depositantes) estaba fijada por el BCRA en *5%* anual, y la tasa activa (la que los bancos comerciales le cobran a los deudores) en *10%* anual. A comienzos de 1959 la tasa pasiva fue aumentada a *7,5%* anual, y la tasa activa a *11%* anual. "La tasa de interés sobre depósitos a plazo fijo fue *liberada* en marzo de 1960; en algunas instituciones bancarias permaneció en 6,5% anual, en otras subió a 7,5% anual" (BCRA, Memoria 1960). A comienzos de 1962 la tasa de interés pasiva subió a *11%* anual, manteniéndose constante la tasa activa.

Durante el primer año del gobierno de Frondizi las referidas tasas de interés nominales se ubicaron bien por debajo de la tasa de inflación, y durante el resto de su gestión la tasa de interés pasiva siguió por debajo de la tasa de inflación (medida por precios al consumidor) en tanto que la tasa de

(104) DAGNINO PASTORE y DE PABLO (1965) dedujeron la fórmula del multiplicador de la base monetaria cuando existen efectivos mínimos diferenciales.

interés activa se ubicó en promedio al mismo nivel que la tasa de inflación (medida por precios mayoristas).

Como consecuencia de lo cual, el poder adquisitivo de *$mn 1* depositado en abril de 1958 en una cuenta de ahorros, cayó a *$mn 0,77* en noviembre de 1958, a *$mn 0,42* en junio de 1959, y a *$mn 0,31* en marzo de 1962; en tanto que el esfuerzo necesario para pagar *$mn 1* adeudado en abril de 1958, se había reducido a *$mn 0,75* en noviembre de 1958, a *$mn 0,39* en junio de 1959 y a *$mn 0,40* en marzo de 1962.

...

Las reiteradas referencias a la evolución de los indicadores monetarios en términos nominales y reales —en particular, la coexistencia de (para entonces) fuertes aumentos nominales y no menos significativas caídas reales— busca fijar en el lector datos que serán analizados más adelante en este mismo capítulo, cuando nos ocupemos de los resultados del gobierno de Frondizi, el primero en ser analizado *contemporáneamente* con herramental económico moderno.

5.8. Política fiscal

"A mediados de 1958 las finanzas públicas estaban en estado calamitoso" (Pinedo, 1968). ¿Qué se hizo durante el gobierno de Frondizi para mejorarlas?

a. Empresas públicas, privatizaciones. "Un problema particularmente difícil, responsable por lejos de la mayor porción del déficit fiscal, era el del financiamiento de las empresas públicas deficitarias, como los ferrocarriles" (Villanueva, 1964). La ley 15.022, del 15 de noviembre de 1959, limitó el déficit financiero de explotación de algunas empresas del Estado durante 1960, entre las cuales sobresalían un par, dedicadas al transporte (a $mn 5.319,8 M., equivalentes a *$us 64 M.*, para *ferrocarriles*; a $mn 3.392 M., equivalentes a *$us 41 M.*, para *Transportes de Buenos Aires*; en conjunto *89%* del déficit de explotación total); y la ley 16.433, del 30 de noviembre de 1961, dispuso el equivalente para 1962.

Al mismo tiempo, y a pesar de que "en la década de 1960 no estaban de ninguna manera a la orden del día, como tras la implosión del Imperio Soviético" (Alemann, 1990), en materia de privatizaciones "el gobierno que asumió en 1958 realizó cambios más profundos [que el anterior]... Las reformas fueron concebidas y dirigidas desde la secretaría de la Presidencia de la Nación" (Ugalde, 1984).

En el plano organizativo, la ley 15.023, del 15 de noviembre de 1959, que modificó las leyes 13.653, de 1949 (empresas del Estado), y 14.380, de 1954, creó la figura del *síndico* de la secretaría de Hacienda en cada una de las empresas del Estado, disponiendo que en ningún caso las empresas podrían dar principio de ejecución a los actos que el síndico hubiera cuestionado (no obstante lo cual en su informe interno del 25 de noviembre de 1960, el FMI

afirmó que "entre las empresas públicas la única mejora importante ocurrió en YPF"); y el decreto 10.599, del 9 de noviembre de 1961, creó la *Sindicatura general de empresas del Estado* (SIGEN), para asistir con voto consultivo a las sesiones del directorio de las empresas, dictaminar sobre sus presupuestos, planes de inversión, etc.

Por otro lado el decreto 6686, del 10 de junio de 1960, aprobó un convenio con instituciones bancarias europeas, por *$us 150 M.*, para comprar máquinas y materiales para ferrocarriles (por $us 70 M.), Gas del Estado ($us 28 M.), grupos electrógenos ($us 20 M.) e industria privada ($us 32 M.).

Como acabo de decir, *Ferrocarriles Argentinos* ocupaba un lugar destacado en el déficit total de las empresas del Estado. "Cuando los ingleses vendieron los ferrocarriles, trabajaban en ellos *140.000* personas. En tiempos de la Revolución Libertadora llegaron a 220.000 personas" (Alemann, 1980) y "en 1959 a *225.000*... En dicho año el déficit de los ferrocarriles equivalió a *12%* de los ingresos totales del gobierno Nacional" (García, 1973). El gobierno le encargó al Banco Mundial un estudio para reestructurar los ferrocarriles, del cual surgió el denominado *Plan Larkin* (porque presidió los trabajos el general norteamericano Thomas B. Larkin).

El decreto 3293, del 24 de abril de 1961, *privatizó* la dependencia de Ferrocarriles del Estado denominada Administración *Villalonga-Furlong*, para lo cual se contrataría un interventor, quien debía finalizar su tarea en no más de 270 días, cobrando *40%* al iniciar la labor y el resto cuando se aprobara la liquidación final.

El decreto 4061, del 19 de mayo de 1961, *congeló* el déficit de explotación de los ferrocarriles nacionales, por lo cual todo aumento en los costos de explotación debía ser compensado con igual disminución de otros gastos, o por aumento de ingresos provenientes de un mayor tráfico, al tiempo que dispuso que todo aumento de remuneraciones que no fuera compensado con otra rebaja de gastos, debía ser automáticamente transferido a las tarifas; el decreto 5564, del 30 de junio, modificó la estructura de la empresa Ferrocarriles del Estado (el decreto 9528, del 23 de octubre, mantuvo en suspenso el decreto 5564/61); el decreto 5605, del 3 de julio, *prescindió* de la totalidad del personal de Ferrocarriles del Estado, que se hallara en condiciones de jubilarse, o estuviera jubilado; el decreto 9525, del 23 de octubre, dispuso que de conformidad con lo dispuesto por el decreto 4061/61, los futuros aumentos de las retribuciones del personal ferroviario, debían ser compensados con economías provenientes de la disminución de otros gastos, o por aumentos de ingresos resultantes de un mayor tráfico ferroviario; el decreto 9.526, también del 23 de octubre, aprobó el reglamento específico de la ley 11.544, de 1929 (*jornada de trabajo*), correspondiente al personal ferroviario; y el decreto 9530, dictado en la misma fecha, dispuso que el personal de ferrocarriles que no tuviera más de 20 años de servicio, y que hasta el 31 de diciembre de 1961 renunciara a su empleo, percibiría una suma igual a la indemnización por antigüedad que le hubiera correspondido según la ley 11.729, de 1933 (despido).

Como se dijo, a partir del 30 de octubre de 1961 se desarrolló una huelga ferroviaria. El decreto 10.405, del 3 de noviembre, declaró *emergencia grave* la situación de paralización del servicio público de transporte ferroviario, requisándose los servicios del personal ferroviario en un radio de 60 kilómetros desde la ciudad de Buenos Aires; el decreto 10.408, también del 3 de noviembre, declaró emergencia grave la situación de paralización de los servicios públicos de transporte de pasajeros, en todo el territorio nacional; el decreto 10.570, del 8 de noviembre, aprobó el escalafón de los asalariados pertenecientes a la Unión Ferroviaria; el decreto 10.959, del 22 de noviembre, aprobó el escalafón del personal de conducción de ferrocarriles; y el decreto 10.960, también del 22 de noviembre, dispuso que el personal de ferrocarriles que renunciara a su empleo, sin distinción de categorías, percibiría en todos los casos una indemnización equivalente a $mn 5.000 por cada año de antigüedad.

Pero el decreto 11.578, del 10 de diciembre de 1961, dispuso que 2 vocales, designados por la Unión ferroviaria y la Fraternidad, integraran el directorio de Ferrocarriles del Estado, la suspensión hasta el 31 de marzo de 1962, de la aplicación de los decretos 9526/61, 10.570/61 y 10.959/61, la libertad de todos los detenidos con motivo del conflicto ferroviario, dejar sin efecto las sanciones impuestas por causa de la huelga, y prestarle a cada ferroviario *80%* de los sueldos y salarios que dejaron de percibir, a ser devueltos en *18* cuotas mensuales, aumentando los salarios en $mn 1.000 más 20% (105).

Frondizi no privatizó los ferrocarriles, pero sí algunos de sus "servicios periféricos", como la limpieza de los coches y las imprentas. Sobre el impacto que esta última decisión tuvo sobre el bienestar de sus trabajadores, cabe citar el siguiente testimonio: "cuando había transcurrido algo más de un año desde la privatización de una de las imprentas de Ferrocarriles, los socios —30 personas, todos ex-empleados— decidieron reunirse con sus esposas e hijos, en una cena, a la cual invitaron a Alsogaray. Lo notable del caso es que todos vestían prendas de calidad y muy buen corte. Cuando menos de 2 años antes, cada vez que uno de los integrantes de los grupos familiares allí reunidos necesitaba una modesta prenda, el jefe de familia debía, previa y cuidadosamente, calcular si su magro sueldo le alcanzaba para afrontar tal compra" (Reboursin, 1985).

Dentro del ámbito del *transporte*, pero fuera de ferrocarriles, sí se produjeron privatizaciones significativas. "La mayoría de las que realizamos fueron en favor de los trabajadores del sector implicado, a quienes se les transfirió la titularidad de patrimonios rentables. Nunca transferimos una empresa que previamente no hubiera sido puesta en condiciones de arrojar benefi-

(105) "Los empleados y obreros ferroviarios obtuvieron un aumento salarial promedio de *44%* (*62%* los maquinistas, *40%* el resto)... El acuerdo incluía revisar las condiciones laborales a partir de mayo de 1962 [¿se habrá cumplido?], lo cual permitiría aumentar la jornada laboral promedio de *2,5-3,5 horas diarias* (sic), a *5-6* horas" (Memorando interno del FMI, 21 de mayo de 1962).

cios... Los dirigentes sindicales se opusieron y dificultaron esta privatización, pero para los afiliados resultó un beneficio de una magnitud que hizo inviable la menor discusión... Los trabajadores se fueron presentando en mi despacho, a pedir que se les otorgasen los talleres y las líneas" (Zavala, 2000).

El decreto 11.207, del 14 de setiembre de 1959, dispuso que la secretaría de Transporte le ofreciera al personal que prestaba servicios en *Autorrutas Argentinas*, la adquisición de los bienes muebles que integraban dicha empresa; y el decreto 1348, del 17 de febrero de 1961, facultó a dicha secretaría, a vender los bienes muebles de Autorrutas Argentinas, que no fueron adquiridos por el personal.

Más importante todavía, el decreto 9646, del 16 de agosto de 1960, creó *Transportes de Buenos Aires*, empresa del Estado, encargada de la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en la ciudad de Buenos Aires, y por prolongación de sus itinerarios y recorridos, en territorio provincial; el decreto 11.392, del 16 de setiembre, *privatizó* el servicio a cargo de Transportes de Buenos Aires, ofreciendo concesiones por 10 años, prorrogables, pudiendo los concesionarios adquirir o no los vehículos existentes. "Le propusimos a los dirigentes sindicales que se convirtieran en propietarios de las líneas de transporte y de los talleres, con la única condición de que no constituyeran cooperativas sino sociedades anónimas, a efectos de funcionar con total fluidez comercial... Los dirigentes sindicales no querían, pero los trabajadores sí... [En efecto], el 15 de julio de 1961, mientras los dirigentes de la *Unión Tranviarios Automotor* (UTA) se oponían a la privatización, delegados de las comisiones formadas en los garages de Transportes de Buenos Aires (Alsina, Belgrano, Curapaligüe, Devoto, Echeverría, Lastra, Mayo, Riachuelo, Salta y San Martín), solicitaban recibir el material en propiedad y la concesión de las líneas para explotarlas privadamente" (Zavala, 1983).

El decreto 3106, del 19 de abril de 1961, facultó a la secretaría de Transporte, para que dispusiera la *modificación* o *ampliación* de los servicios de transporte en común de pasajeros en Capital Federal y Gran Buenos Aires, lo cual implicaría la reestructuración de la red, la consolidación de las empresas. Resuelto el establecimiento de un nuevo servicio de línea, y decidido encomendar su gestión a *empresa privada*, se llamaría a concurso público de propuestas, para concesionar el servicio durante *10* años, prorrogables por igual período; el decreto 5565, del 30 de junio, aprobó la *supresión* de servicios *tranviarios* en la zona céntrica de la ciudad de Buenos Aires, entendiendo por tal la comprendida por Leandro N. Alem, Paseo Colón, Belgrano, Entre Ríos, Callao y Córdoba ("por inspiración de Arturo Acevedo, ministro de Obras y Servicios Públicos". Alemann, 1980); el decreto 5570, también del 30 de junio, autorizó a adquirir, mediante contratación directa y/o concurso de precios, en el país o en el extranjero, *ómnibus y microómnibus* aptos para el servicio urbano y suburbano de transporte público de pasajeros, liberando la importación de recargos y del pago del impuesto a las ventas, adjudicándose las unidades a los permisionarios de la Capital Federal y su zona conurbana, de conformidad con las prioridades que impongan sus necesidades; el decreto 9958, del 31 de octubre de 1961, aprobó el contrato celebrado con Daimler-

Benz, para la adquisición de *220* ómnibus completos, y sus repuestos, que se importarían libre de recargos. En total "se importaron 1014 unidades en 1961, y 10.277 en 1962, contra un promedio de menos de 100 unidades anuales, en el trienio 1958-1960" (Llosas, 1969a); y el decreto 9551, del 26 de octubre de 1961, dispuso la *privatización* de los *servicios eléctricos a nivel*, para el transporte en común de pasajeros, en Capital Federal y el conurbano.

Finalmente el decreto 1347, del 12 de febrero de 1962, declaró en estado de *disolución* a Transportes de Buenos Aires, disponiendo que la secretaría de Transporte privatizaría en término perentorio, mediante licitación pública, las distintas explotaciones a cargo de la empresa, para lo cual contrataría un interventor-liquidador quien, con a lo sumo 5 asesores, cumpliría su cometido antes del 31 de octubre de 1962, cobrando *60%* de los honorarios cuando fuera aprobada su gestión, y el *40%* restante al aprobarse la transferencia. La privatización del sistema tranviario y de trolebuses se realizaría mediante la licitación de los recorridos y de las unidades automotores necesarias para reemplazar los vehículos de los sistemas que se suprimieran.

"La privatización de los colectivos se completó bajo mi gestión [como ministro del presidente Guido]" (Alsogaray, 1993), y "se hizo con mucho éxito, como que los colectivos hoy son todavía el servicio público mejor administrado en el país" (Alemann, 1980) (106).

En materia de *energía*, el decreto 3248, del 16 de marzo de 1959, *redujo* las tarifas de quienes consumieran menos de 35 kilovatios-hora mensuales; la ley 15.336, del 15 de setiembre de 1960, aprobó el régimen de la energía eléctrica, creó el *Consejo federal de la energía*, y el *Fondo nacional de la energía eléctrica*, que se financiaría con la mitad de la recaudación del Fondo nacional de la energía, y un recargo de $mn 0,10 por kilovatio-hora sobre el precio de venta de la electricidad, pudiéndose modificar dicho recargo hasta equivaler a *15%* del precio de la energía. También dispuso que el despacho de cargas en la red nacional de interconexión, y el manejo y funcionamiento de los sistemas eléctricos del Estado, estuvieran a cargo de Agua y Energía Eléctrica —AyEE— (el decreto 2073, del 17 de marzo de 1961, reglamentó la ley 15.336); el decreto 7. del 2 de enero de 1962, transfirió a SEGBA bienes pertenecientes a AyEE ubicados en Capital Federal y Gran Buenos Aires; y el decreto 1247, del 8 de febrero, aprobó el convenio suscripto entre el secretario de Energía y Combustibles y SEGBA, sobre prestación del servicio público de electricidad.

En materia *telefónica*, el decreto 7680, del 23 de junio de 1959, estableció *prioridades* para la instalación de teléfonos, ocupando los primeros puestos los establecimientos industriales, comerciales y/o bancarios, los hospita-

(106) ALAN WALTERS, quien a comienzos de la década de 1980 trabajó como asesor económico de la primer ministro de Inglaterra MARGARET THATCHER, suele decir que conoció Buenos Aires cuando lo enviaron en misión técnica, para que estudiara cómo se había realizado la *exitosa* privatización de los colectivos.

les, los sanatorios, las salas de primeros auxilios, las escuelas, las bibliotecas y las organizaciones periodísticas (el decreto 2151, del 20 de marzo de 1961, modificó el decreto 7680/59); el decreto 3566, del 5 de abril de 1960, dispuso que la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL) quedaba expresamente facultada para autorizar la construcción de centrales y planteles telefónicos, por cuenta de personas jurídicas públicas o privadas, y su conexión con la red general; el decreto 7430, del 30 de junio, autorizó a ENTEL a establecer, en las áreas desprovistas de dispositivos de medición de comunicaciones locales, un recargo de 50% sobre las tarifas de abono mensual, y sobre el importe de las comunicaciones de larga distancia dentro del país, y también autorizó la contratación del *servicio compatido* de una línea, por 2 ó más abonados; y el decreto 770, del 22 de enero de 1962, dispuso que ENTEL destinaría *25%* de sus ingresos, a la financiación parcial de sus planes de expansión.

"Presidía la Dirección Nacional de Industrias del Estado (*DINIE*) Luis Polledo, un dirigente empresario de la construcción... Los empresarios eran para nosotros los grandes aliados en el objetivo de reducir el Estado, pero fue evidente que se producía un conflicto de intereses, entre el objetivo público y los objetivos personales del empresario-liquidador" (Zavala, 2000). "Sólo creando un inédito factor material, inmediato y de contenido decisivo, se volcó la balanza hacia la privatización del grupo DINIE. Se designaba un liquidador, con el cual se firmaba un contrato. El plazo era rígido, sin ninguna posibilidad de prórroga. El honorario era varias veces superior al fijado en cualquier arancel vigente, pero si al día del vencimiento del plazo, algo de la empresa estaba aún dentro del Estado, el liquidador no cobraba el *50%* adeudado de sus honorarios. No hubo un sólo contrato incumplido" (Zavala, 1983). "En 6 meses conseguimos privatizar *40* de las *44* empresas" (Alemann, 1980).

Por aplicación de este procedimiento, el decreto 3656, del 5 de mayo de 1961, dispuso la privatización de *IMPA* (el decreto 7990, del 12 de setiembre, modificó el decreto 3656/61); el decreto 3800, del 11 de mayo, dispuso la privatización de *Destilería Alcohol Anhidro* (el decreto 7989, del 12 de setiembre, modificó el decreto 3800/61); el decreto 3801, también del 11 de mayo, dispuso la privatización de *ANILDINIE* (el decreto 7988, del 12 de setiembre, modificó el decreto 3801/61); el decreto 3802, dictado en la misma fecha, dispuso la privatización de FAPEN (el decreto 7987, del 12 de setiembre, derogó el decreto 3802/61, pero insistió en la privatización de FAPEN); el decreto 4065, del 19 de mayo, formalizó el boleto de compraventa de *Hilanderías y tejedurías FANDET, Fábrica Argentina de Envases Textiles, y Corporación Argentina de la Tejeduría Doméstica*, celebrado entre el Estado y la Unión Cooperativas Agrícolas Algodoneras Limitada —UCAL— (el decreto 6077, del 20 de julio de 1961, aprobó el referido boleto); y el decreto 4786, del 15 de junio, dispuso la *liquidación* de DINIE, y de su empresa financiera, CIFEN.

Además, los decretos 297, 298 y 299, del 22 de mayo de 1958, dispusieron tomar como base y primera postura, del remate de las empresas Merck Química Argentina E. N., Química Schering E. N. y Gunther Wagner S. R. L., las ofertas realizadas por sus antiguos dueños; el decreto 1267, del 13 de junio,

aclaró las bases y condiciones generales para el remate de las empresas de origen alemán comprendidas en el decreto 15.365/57; el decreto 3606, del 4 de mayo de 1961, privatizó los bienes que integran la *Dirección de la Industria de la Madera*; el decreto 5665, del 5 de julio, dispuso la privatización de la empresa *Talleres de Reparaciones Navales* (TARENA); el decreto 8494, del 22 de setiembre, ordenó la venta de todas las *imprentas del Estado*, con excepción de las pertenecientes a las Fuerzas Armadas, Boletín Oficial, Casa de Moneda y Ferrocarriles; y el decreto 2247, del 12 de marzo de 1962, dispuso que la secretaría de Hacienda convendría con el Jockey Club de la Capital Federal, la transferencia de la administración y explotación de los *hipódromos* de Palermo y San Isidro.

Al mismo tiempo el decreto 3682, del 6 de agosto de 1958, creó *Yacimientos Carboníferos Fiscales* (YCF), "para activar la explotación de carbón de Río Turbio" (López Alonso, 1982); la ley 14.771, del 16 de octubre, creó los *Yacimientos Mineros Agua de Dionisio*, "para explotar una zona minera de la provincia de Catamarca" (Ugalde, 1984); el decreto 11.870, del 24 de diciembre, estatizó las emisoras radiotelefónicas de propiedad de la *Editorial Haynes*; y la ley 15.761, del 30 de setiembre de 1960, creó la *Empresa Líneas Marítimas Argentinas* (ELMA), constituida con la Flota Mercante del Estado y la Flota Argentina de Navegación de Ultramar.

Por último, en materia de *tarifas públicas*, durante el gobierno de Frondizi el "tarifazo" aplicado al comienzo de su gestión, apenas logró mantener las tarifas públicas en términos reales. Según la estimación realizada por Núñez Miñana y Porto (1984), el nivel general de las tarifas públicas se *triplicó* en términos nominales entre 1958 y 1960 (aumentó *160%* en 1959, y otro *15%* en 1960), pero ajustado por inflación (según precios al consumidor) implicó un aumento de *7,6%* (*caída de 3%*, cuando se compara el valor de 1961 con el de 1958). El aumento fue mayor en el caso de las tarifas de Comunicaciones (36,6%, siempre comparando 1960 contra 1958), y *nulo* en el de las tarifas de Combustibles (0,7%). Las tarifas de Energía Eléctrica, reajustadas para generar una rentabilidad del 8% anual sobre el capital actualizado, aumentaron 12,3% en términos reales entre 1958 y 1960.

El decreto 6390, del 27 de mayo de 1959, adicionó $mn 0,50 por cada unidad de 4500 calorías, a la facturación que se realizara entre junio de 1959 y mayo de 1960, en carácter de anticipo a cuenta de futuros consumos de *gas*, destinando los fondos a financiar obras, devolviéndolos en 12 cuotas bimestrales consecutivas.

b. Racionalización administrativa. El decreto 9769, del 11 de noviembre de 1958, redujo *20%* las autorizaciones de gastos, y *40%* las de inversiones, incluidas en el presupuesto para 1959.

Pero la ejecución del *Plan de racionalización administrativa* comenzó con el dictado del decreto 10.974, del 9 de diciembre de 1958, tendiente a reorganizar la estructura orgánica y funcional de la Administración Nacional, evitar el exceso de personal, modificar el régimen de licencias, incompatibili-

dades y horarios administrativos, concretar una amplia delegación de funciones, racionalizar el uso de automóviles y teléfonos oficiales, y capacitar al personal, etc.; para lo cual creó un *Comité Ejecutivo* —CEPRA—, presidido por el secretario técnico de la Presidencia de la Nación (el art. 10 dispuso que el decreto fuera refrendado por *todos* los ministros y firmado por todos los secretarios de Estado); el decreto 10.975, también del 9 de diciembre, *congeló* las estructuras orgánicas de la administración nacional; y el decreto 10.977, aprobado en la misma fecha, dictó *normas de economía*, como la prohibición por 2 años de adquirir bienes muebles e inmuebles, reducir en *20%* las líneas telefónicas en uso del sector público, pasajes oficiales, banquetes oficiales, permisos y entradas especiales, automóviles oficiales, etc. El decreto 802, del 16 de enero de 1959, designó a Ulises N. Pologna, delegado personal del presidente de la Nación para el cumplimiento del plan de racionalización y austeridad.

Presidió inicialmente el CEPRA el arquitecto Nicolás Babini, quien el 23 de marzo de 1959 fue reemplazado por Juan Ovidio Zavala. Zavala también sustituyó a Pologna como delegado presidencial ante el CEPRA. "Frondizi fortalecía mi trabajo, asignándome nuevos cargos en el gobierno, ocupándome —además del CEPRA—, de la subsecretaría de Transporte, de Obras Públicas, de Obras y Servicios Públicos y del Comité interministerial de cooperación y asistencia técnica... Separamos de sus funciones a *todos* los funcionarios de la máxima categoría no política (la A1). Un día después contratamos a los eficientes. Con excepción del ministerio de Economía, ningún otro ministro manejaba los nombramientos y reemplazos de funcionarios... En ningún momento se pensó con simpleza en eliminar a los empleados. Se trataría que la actividad privada absorbiera la mayor cantidad de funciones, las elevara a niveles internacionales de calidad y eficiencia, las capitalizara y las administrara con la pericia necesaria como para mantenerlas en un grado apropiado de rentabilidad; y se intentaría gestar un Estado racionalizado numéricamente, y con remuneraciones acordes al mercado de trabajo" (Zavala, 1983, 2000). "En 8 meses redujimos en *100.000* el número de empleados de la Administración Central" (Alemann, 1990).

El decreto 11.709, del 22 de diciembre de 1958, dispuso que el CEPRA propusiera al Poder Ejecutivo las medidas complementarias del plan de racionalización y austeridad, para lo cual en no más de 15 días las oficinas públicas debían informar la nómina de sus agentes; el decreto 3, del 2 de enero de 1959, insistió en la reducción de 20% en el número de líneas telefónicas utilizadas por el Estado; el decreto 4, también del 2 de enero, dictó las normas referidas al uso de *automóviles oficiales*, incluyendo la obligatoriedad de pintar la leyenda "uso oficial exclusivo", con letras mayúsculas de 10 centímetros de altura, estampadas en color, que contrastara visiblemente con el del automotor (sic); la ley 14.794, del 13 de enero, autorizó al Poder Ejecutivo, a adoptar diversas medidas en el plano fiscal (el decreto 10.115, del 20 de agosto de 1959, reglamentó el art. 13 de la ley 14.794, referido a economías en los gastos públicos); el decreto 413, del 14 de enero de 1960, dictó normas de economía para introducir en 1960; el decreto 944, del 26 de enero, unificó el *horario* en la administración pública nacional, fijándolo en de 12 a 20 horas, de lunes a

viernes; el decreto 945, también del 26 de enero, implantó la *jornada reducida*, de 4 horas diarias o 20 semanales; el decreto 2351, del 28 de marzo de 1961, aprobó el plan de trabajo sobre racionalización administrativa; el decreto 4648, del 9 de junio, dispuso que el Instituto Superior de Administración Pública (ISAP) fuera una instancia indispensable, en toda propuesta que algún organismo del Estado le quisiera formular al Poder Ejecutivo, para crear o modificar estructuras; el decreto 4651, también del 9 de junio, dictó las normas referidas a las *comisiones de organización y métodos* en la administración pública; el decreto 4652, dictado en la misma fecha, dispuso que el ISAP organizara y dictara *cursos* para la capacitación y el perfeccionamiento del personal de la administración pública nacional; el decreto 5006, del 21 de junio, *congeló* las vacantes en la administración pública (el decreto 6317, del 27 de julio de 1961, aclaró el decreto 5006/61); el decreto 6295, del 27 de julio, reglamentó la ley 15.796, de 1960, que había aprobado el presupuesto para 1961, referidas a *cesantías* de empleados públicos; el decreto 8493, del 22 de setiembre, obligó a los organismos de la administración pública, a suministrar la información que le requiriera el CEPRA; el decreto 8533, también del 22 de setiembre, dispuso que en 30 días se propusiera o resolviera la *baja* de los empleados públicos que fueran titulares de una *jubilación* ordinaria; el decreto 8534, dictado en la misma fecha, limitó el uso de automóviles oficiales; el decreto 8566, también del 22 de setiembre, aprobó el régimen sobre *acumulación de cargos*, funciones y/o pasividades para la administración pública nacional; el decreto 8567, también del 22 de setiembre, aprobó el régimen de *licencias*, justificaciones y permisos, para el personal civil de la administración pública nacional; el decreto 489, del 17 de enero de 1962, dispuso que todos los organismos públicos elevaran al CEPRA, un informe sobre la dotación del personal mínimo necesario para el funcionamiento de los servicios a su cargo (el decreto 2071, del 7 de marzo, complementó el decreto 489/62); el decreto 496, también del 17 de enero, dejó sin efecto todas las excepciones acordadas al decreto 5006/61; el decreto 497, dictado en la misma fecha, le encomendó al ISAP proponer las dotaciones básicas de todos los organismos civiles de la administración pública nacional, a cuyo fin constituiría un servicio central de analistas de medición de tiempo (sic); y el decreto 501, también del 17 de enero, creó un *sistema de sugerencias*, para concretar y estimular la contribución efectiva de los funcionarios y empleados públicos, por medio de la presentación de ideas propias, conducentes a obtener una reducción positiva de los gastos públicos, instaurándose una recompensa de $mn 100.000 (equivalente a *$us 1.200*), 2 de $mn 50.000 cada una, 5 de $mn 10.000 cada una, y 10 de $ms 5.000 cada una.

c. Otros gastos. La ley 14.578, del 30 de setiembre de 1958, creó un *Fondo especial de obras y servicios públicos*, financiado con un impuesto de *10%* a los billetes de lotería; la ley 15.285, del 6 de julio de 1960, autorizó al Poder Ejecutivo para que incluyera en los *mayores costos* de las obras públicas, los mayores valores correspondientes a las amortizaciones de los equipos, así como la correlativa incidencia de los gastos indirectos y generales (el decreto 6927, del 10 de agosto de 1961, reglamentó la ley 15.285).

El decreto 6937, del 30 de octubre, reglamentó el decreto 505/58 (vialidad nacional); la ley 15.274, del 5 de febrero de 1960, dispuso que en no más

de 10 años, la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) procedería a construir y/o reconstruir, no menos de *15.000 kilómetros* de caminos de la red troncal nacional (107), para lo cual creó un *Fondo nacional complementario de vialidad*, financiado con un impuesto a las cubiertas, y otro a los vehículos automotores (el decreto 11.717, del 22 de setiembre de 1960, reglamentó la ley 15.274; y el decreto 1271, del 16 de febrero de 1961, dictó las normas para la distribución e inversión del referido fondo); la ley 15.275, también del 5 de febrero, autorizó al Poder Ejecutivo para que, vía la DNV, contratara la construcción y financiación de obras o grupos de obras viales de la red nacional (el decreto 10.724, del 7 de setiembre de 1960, reglamentó la ley 15.275); y el decreto 6673, del 4 de agosto, aprobó el préstamo otorgado por el BIRF, por *$us 48,5 M.*, para la construcción y reconstrucción de aproximadamente 2.600 kilómetros de caminos, y la adquisición y utilización en las operaciones de mantenimiento de caminos.

El decreto 396, del 13 de enero de 1961, creó el *Fondo federal para la vivienda*; y el decreto 6122, del 21 de julio, creó la *Administración Federal de la Vivienda* (el decreto 8893, del 5 de octubre, complementó el decreto 6122/61); el decreto 9162, del 11 de octubre, dispuso que el BCRA emitiera hasta $mn 1.500 M. (equivalentes a *$us 18 M.*), en Bonos para viviendas 1961, que pagarían 8% anual de interés, y 3,70% de amortización anual acumulativa; el decreto 9167, del 13 de octubre, dictó normas referidas a capitales mínimos de las entidades aseguradoras; el decreto 9168, también del 13 de octubre, dispuso que las entidades aseguradoras debían invertir no menos de *50%* del monto de sus reservas y depósitos, en Bonos de vivienda 1961; y la ley 16.437, del 20 de diciembre de 1961, creó el *Fondo de saneamiento urbano del aglomerado bonaerense* (el decreto 8663, del 29 de agosto de 1962, reglamentó la ley 16.437).

El decreto 7589, del 19 de junio de 1959, dictó las normas que debían observarse en la renovación de las *convenciones colectivas de trabajo* (duración mínima de 18 meses, no aumentos masivos, aumentos por productividad en función de explotación racional de la empresa, no aumentos mientras déficit fiscal, no modificaciones de las condiciones laborales que impliquen reducción de rendimientos, etc.); el decreto 283, del 13 de enero de 1960, dictó las normas para la distribución del *fondo estímulo* de la Dirección Nacional de Aduanas; el decreto 1254, del 28 de enero, dictó las normas para la distribución del fondo estimuló de la Dirección General Impositiva; el decreto 9252, del 10 de agosto, aprobó el régimen de *compensaciones* por "servicio calificado, dedicación funcional, responsabilidad jerárquica y premio por asistencia", para los empleados públicos; el decreto 13.834, del 3 de noviembre, aprobó el régimen de *compensaciones* por "viáticos, comida, movilidad, servicios extraordinarios, traslado permanente, órdenes de pasaje y carga y subsidio por fallecimiento", para la administración pública nacional; y el decreto 820,

(107) Complemento "natural" de la importancia que durante el período en consideración, se le dio a la industria automotriz.

del 30 de enero de 1961, aprobó un régimen de incentivación para el personal del Boletín Oficial;

Por último, el decreto 6124, del 18 de mayo de 1959, dispuso que los *créditos y deudas* que por cualquier concepto se originaran entre entidades públicas nacionales, serían cancelados por los procedimientos de *compensación recíproca* (cuando ambas entidades se debían entre sí), o por *compensación múltiple* (cuando intervinieran en la operación más de 2 entidades).

d. Jubilaciones. La ley 14.499, del 27 de setiembre de 1958, modificó el régimen jubilatorio correspondiente a las cajas de personal del Estado, personal ferroviario, servicios públicos, bancarios y de seguros, periodismo, navegación, comercio y actividades civiles, e industria y trabajadores rurales, disponiendo que el haber de la *jubilación ordinaria* equivaldría a *82% móvil* de la remuneración mensual asignada al cargo, oficio o función de que fuera titular el afiliado, a la fecha de la cesación en el servicio, o al momento de serle otorgada la prestación, o bien al cargo, oficio o función de mayor jerarquía que hubiese desempeñado (cuando el haber jubilatorio resultante fuera mayor a $mn 5.000, sería de $mn 5.000 más 70% del excedente de $mn 5.000, para jubilaciones entre $mn 5.000 y $mn 7.000; de $mn 6.400 más de 50% del excedente de $mn 7.000, para jubilaciones entre $mn 7.000 y $mn 9.000; y de $mn 7.400 más 20% del excedente de $mn 9.000, para jubilaciones superiores a dicha suma) (108), y que las *pensiones* serían de *75%* de la correspondiente jubilación. También creó el *Fondo compensador de inversiones y acumulación*, cuyos recursos se formarían con los excedentes de las cajas nacionales de previsión social, *aumentó 1%* el aporte personal, y dispuso que las instituciones financieras debían constatar la ausencia de deudas al sistema de seguridad social, antes de otorgar créditos (el decreto 11.732, del 22 de setiembre de 1960, reglamentó la ley 14.499; y el decreto 14.786, del 25 de noviembre, reglamentó los artículos de dicha ley, referidos al Fondo compensador de inversiones y acumulación); el decreto 4089, del 18 de agosto, dispuso que en el caso de los trabajadores ferroviarios, la jubilación ordinaria equivaldría a *82%* del último sueldo del personal en actividad, en la misma categoría y oficio; y la ley 14.514, del 29 de setiembre, extendió el 82% móvil a los afiliados del Poder Legislativo a la caja nacional de previsión para el personal del Estado, fijando en *12%* el aporte personal a dicha caja.

El decreto 4830, del 29 de agosto de 1958, incorporó a los trabajadores *a domicilio* para reparticiones del Estado, al régimen previsional para el perso-

(108) No hay que ser candidato al Nóbel en economía para advertir que si la suma del aporte personal y la contribución patronal, al sistema de seguridad social, alcanza a *27%* del salario, la jubilación equivalente a 82% móvil requiere, para que el sistema jubilatorio se autofinancie, que existan por lo menos *3* "activos" (que aportan) por cada "pasivo" (que cobra). Quizás en 1958 esa fuera la relación; con el tiempo fue disminuyendo, pero el 82% móvil quedó "congelado" en la legislación, y mantenido en la pretensión de los jubilados. Como se verá en los próximos capítulos de esta obra, como consecuencia de razones demográficas, proliferación de regímenes jubilatorios especiales, informalidad del mercado laboral, etc., el sistema entró en crisis mucho antes de ser parcialmente reemplazado en 1993.

nal de la industria; la ley 14.504, del 27 de setiembre, incorporó al régimen de la ley 14.057, de 1951 (servicios sociales personal de seguros), a los *productores* de seguros, reaseguros, capitalización y ahorro; la ley 14.588, del 30 de setiembre, modificó el régimen previsional para *periodistas*; la ley 15.474, del 29 de setiembre de 1960, dictó las normas referidas al régimen jubilatorio para el personal que realizara tareas de *aeronavegación* con función específica a bordo de aeronaves; la ley 15.719, del 30 de setiembre, incluyó al personal del *Poder Judicial* de la Nación, en el régimen jubilatorio de la ley 12.579, de 1939 (jubilación magistrados y cuerpo diplomático); el decreto 12.546, del 11 de octubre, a los efectos jubilatorios incluyó al personal *docente* que se desempeña en instituciones privadas, dentro del Estatuto del Docente; el decreto 12.689, del 18 de octubre, instituyó un régimen especial de jubilaciones por invalidez y pensiones de trabajadores *independientes*, mayores de 75 años, quienes accederían al haber mínimo vigente; y el decreto 8828, del 4 de octubre de 1961, modificó los regímenes previsionales de empresarios, profesionales, trabajadores independientes y trabajadores rurales.

El decreto 8320, del 24 de octubre de 1958, dispuso que los jubilados que hubieran vuelto a la actividad, continuarían con el goce de la jubilación; la ley 15.230, del 15 de noviembre de 1959, volvió a permitir que los jubilados pudieran trabajar por cuenta ajena; y la ley 15.284, del 23 de junio de 1960, autorizó a jubilados a percibir remuneraciones por colaboraciones en diarios, revistas, televisión y radiotelefonía.

La resolución de la Caja Nacional de Previsión para el Personal de la Industria 117, del 13 de marzo de 1959, otorgó facilidades para el pago de *deudas previsionales*, de hasta 72 cuotas cuando se ofrecieran garantías hipotecarias, de hasta 60 cuotas cuando se ofrecieran garantías prendarias reales, de hasta 48 cuotas cuando se ofreciera fianza comercial o particular suficiente, o el aval personal de sus directivos o socios, o de 36 cuotas cuando se ofrecieran documentos de terceros; y el decreto 16.017, del 2 de diciembre, reglamentó la aplicación de las penalidades previstas por infracciones a las leyes de previsión social.

Por último, el decreto 6729, del 7 de agosto de 1961, constituyó una *Comisión especial de racionalización administrativa* en el Instituto Nacional de Previsión Social y las cajas nacionales de previsión; y el decreto 6967, del 11 de agosto, creó la *Comisión de estudios de la seguridad social*, que tendría a su cargo el análisis integral del sistema de previsión vigente, y de sus bases estadísticas y sociales, para aconsejar las soluciones que del mismo resultaran.

e. Ingresos. El decreto 235, del 9 de enero de 1959, *derogó* todas las suspensiones de la aplicación del impuesto a las ventas, o reducción de su tasa; la ley 14.789, del 13 de enero, modificó las *alícuotas* de los impuestos a los réditos, ganancias eventuales, ventas, internos, etc.; la resolución de la DGI 555, del 6 de marzo, dictó las normas para la *identificación* de los tenedores de acciones, a efectos del impuesto a los réditos; la ley 14.815, del 23 de julio, creó un impuesto *de emergencia*, equivalente a *5%* el primer año, *3%* el

segundo y *2%* el tercero, de los montos abonados en concepto de impuesto a los réditos y a los beneficios extraordinarios; el decreto 16.651, del 15 de diciembre, modificó la reglamentación del impuesto a las *ganancias eventuales*; la ley 15.266, del 3 de febrero de 1960, modificó el régimen de *contribución inmobiliaria*; y la ley 15.267, también del 3 de febrero, modificó el impuesto de *sellos*.

La ley 15.272, del 4 de febrero de 1960, dispuso la *revaluación de bienes*, a los efectos impositivos y contables, para que las amortizaciones se pudieran ajustar por inflación (los decretos 5438, del 17 de mayo, y 6.871, del 19 de junio, reglamentaron la ley 15.272). Belozercovsky, Ribas y Johansen (1969) calcularon el impacto que la inflación tiene sobre las deducciones del impuesto a los réditos calculadas a valores históricos, con el consiguiente aumento del costo del capital. Halperín (1975) también analizó el impacto que la inflación causa sobre el sistema impositivo.

La ley 15.273, del 5 de febrero de 1960, modificó los impuestos a los réditos, ventas, internos, ganancias eventuales y beneficios extraordinarios; al tiempo que creó un impuesto *sustitutivo* del de la trasmisión gratuita de bienes, equivalente a *1%* anual del valor de los bienes cuyo impuesto se quiere sustituir, y un gravamen de emergencia para 1960, en función de los réditos netos imponibles (el decreto 3874, del 11 de abril, reglamentó la ley 15.273). La referida ley también "amplió los incentivos a la inversión en el impuesto a las ganancias" (Bara, 1968), ya que —a efectos del pago del impuesto a las ganancias— las empresas agropecuarias pudieron deducir la mitad de las sumas invertidas en reproductores, praderas permanentes, mejoras e instalaciones, así como la totalidad de las sumas invertidas en maquinaria, elementos de tracción y electrificación rural, y las empresas manufactureras pudieron deducir la mitad de las sumas invertidas en bienes muebles de activo fijo. "La promoción no consistió en prestarle capital público a empresas privadas, sino en inducir la inversión de riesgo, para que luego obtuvieran ganancias exentas de impuestos" (Alemann, 1990). "Comparados con los que hay hoy en día, los estímulos fiscales que dimos eran realmente muy modestos" (Alemann, 1980).

El decreto 2120, del 24 de febrero de 1960, dictó normas para el pago del impuesto a las ventas sobre las exportaciones; el decreto 3220, del 30 de marzo, modificó la reglamentación de la ley de impuestos *internos*; el decreto 3696, del 8 de abril, *eximió* del impuesto a las ventas, a las exportaciones que no estuvieran sujetas a retenciones; el decreto 6724, del 10 de junio, modificó la reglamentación del impuesto a los *réditos*; el decreto 6872, también del 10 de junio, modificó la reglamentación del impuesto a las *ganancias eventuales*; el decreto 14.835, del 25 de noviembre, reglamentó el régimen de opción para personas físicas, del impuesto *sustitutivo del gravamen a la transmisión gratuita de bienes*; el decreto 2737, del 7 de abril de 1961, dispuso que el azúcar contenido en los productos que se exportaran, sería considerado como exportado a los efectos del régimen previsto por la ley 15.326, de 1960 (azúcar); el decreto 3660, del 5 de mayo, reglamentó el art. 37 de la ley 15.796, referido a la *venta de bienes del Estado* (y el

decreto 498, del 17 de enero de 1962, a su vez reglamentó el decreto 3660/61); el decreto 4633, del 9 de junio, modificó la reglamentación de los impuestos *internos*, a los *objetos suntuarios*, seguros, y combustibles y aceites para aeronaves; el decreto 4778, del 14 de junio, modificó la reglamentación del impuesto a los réditos; y el decreto 6124, del 21 de julio, aumentó de *10%* a *13%* la alícuota del impuesto a las ventas, en el caso de jeeps, motocicletas, motonetas y televisores.

En el plano *organizativo*, la ley 14.931, del 6 de noviembre de 1959, dispuso que la DGI tendría a su cargo la aplicación, percepción y fiscalización, de los impuestos creados por los decretos 505/58 y 5574/58 (vialidad nacional); la ley 15.265, del 29 de diciembre, creó el *Tribunal fiscal*, para entender en los recursos y demandas que se interpusieran con relación a los impuestos y sanciones que aplicara la DGI (el decreto 14.631, del 23 de noviembre de 1960, amplió la competencia del Tribunal Fiscal); la ley 15.798, del 28 de diciembre de 1960, modificó las leyes de *procedimiento* para la aplicación y percepción de impuestos a los réditos, ventas, internos, transmisión gratuita de bienes, sellos y aduana; y el decreto 2072, del 7 de marzo de 1962, *suprimió* las oficinas recaudadoras del Estado, disponiendo que los organismos del Estado debían encomendar sus cobranzas a su cargo, a las instituciones financieras públicas o privadas.

El decreto 4465, del 17 de abril de 1959, fijó en *1,2%* mensual, la tasa de interés a aplicar a las deudas impositivas regularizadas espontáneamente; el decreto 7727, del 23 de junio, *suspendió* el cobro de interés resarcitorio por el pago tardío de obligaciones fiscales; y el decreto 4898, del 21 de junio de 1961, autorizó a la secretaría de Hacienda, a emitir *certificados de cancelación de deudas*, los cuales serían entregados a los acreedores del Estado, para pagar derechos aduaneros, tasas portuarias, recargos de cambio, retenciones a las exportaciones, así como obligaciones impositivas (el decreto 6120, del 20 de julio, aclaró el decreto 4898/61).

Coparticipación federal de ingresos tributarios. La distribución de una porción de los ingresos públicos entre el gobierno Nacional y las provincias, que había sido puesta en práctica a mediados de la década de 1930, fue modificada por la ley 14.788, del 8 de enero de 1959, la cual dispuso que la recaudación de los impuestos a los réditos, a las ventas, a los beneficios extraordinarios y a las ganancias eventuales, se distribuiría de la siguiente manera: en 1959, *72%* del total para la Nación, *28%* para el conjunto de las provincias; en 1960, *70%* y *30%* respectivamente; en 1961, *68%* y *32%* respectivamente; en 1962, *66%* y *34%* respectivamente; y en 1963, *64%* y *36%* respectivamente"; que la porción que le correspondía al conjunto de las provincias se distribuiría entre ellas, de la siguiente manera: *75%* en base a 3 índices, con igual ponderación, que reflejarían la población, los recursos propios y los gastos de cada provincia, y el *25%* restante en partes iguales entre todas las provincias; que la Nación le transferiría, de sus fondos, a la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, *6%* de la recaudación total de los gravámenes comprendidos en el esquema; y que las provincias que adhieran al sistema se

comprometían a no aplicar gravámenes locales análogos a los establecidos en el esquema de coparticipación, así como a derogarlos si existieran (109).

Además, la ley 14.475, del 16 de setiembre de 1958, *derogó* los decretos 1375/57, 11.562/57 y 4904/58, que habían dispuesto la transferencia de establecimientos asistenciales a las provincias; el decreto 4464, del 17 de abril de 1959, destinó $mn 10 por cada entrada de acceso a los casinos, a las provincias en cuyos territorios funcionen dichas salas; la ley 15.735, del 30 de setiembre de 1960, reglamentó la ley 14.773, en lo referente a la participación de las provincias en el producido de la explotación de *hidrocarburos fluídos*; el decreto 3406, del 26 de abril de 1961, aprobó el convenio sobre transferencia de escuelas primarias a la provincia de Buenos Aires; el decreto 4017, del 19 de mayo de 1961, aprobó el convenio sobre transferencia de *escuelas primarias* a la provincia de San Juan; el decreto 8569, del 22 de setiembre de 1961, transfirió *servicios asistenciales* a las provincias; el decreto 12.024, del 22 de diciembre de 1961, aprobó el convenio sobre transferencia de *escuelas primarias* a la provincia de Santiago del Estero; el decreto 491, del 17 de enero de 1962, provincializó el servicio de *obras sanitarias*; el decreto 495, del 17 de enero de 1962, transfirió el servicio de *escuelas primarias* al resto de las provincias; el decreto 2075, del 7 de marzo de 1962, dispuso que Agua y Energía Eléctrica le transfiriera a las provincias, el servicio de *riego y desagüe*; y el decreto 2299, del 14 de marzo de 1962, aprobó el convenio para transferir el servicio de *escuelas primarias* a la provincia de Formosa.

"En 1958 la mitad de los prorrateadores de la coparticipación eran proporcionales (vinculados con la población de cada provincia), y la otra mitad eran regresivos (vinculados al tamaño actual de la economía de la provincia que los recibe)... Con la implantación de los regímenes de coparticipación federal, en la explicación del gasto público provincial tuvo menor importancia el PBI provincial, y mayor los criterios de coparticipación" (Nuñez Miñana y Porto, 1984).

f. Números fiscales. El cuadro Nº 8 presenta los principales indicadores fiscales referidos al período en análisis. El déficit del gobierno Nacional cayó abruptamente, ya que pasó de *50%* de las erogaciones en 1958, a *11%* en 1961 (a pesar del mantenimiento del gasto público real del gobierno Nacional entre los años mencionados, lo cual implica una sustancial mejora de los ingresos). El gasto del sector público en su conjunto aumentó *menos* que el del gobierno Nacional. Del lado de los ingresos, el cuadro muestra menor aumento de los ingresos impositivos, aduaneros y previsionales, que de los totales, lo cual sugiere la presencia de ingresos de capital; junto a la apreciable disminución del valor real de los ingresos en 1959 (110). La situación

(109) El esquema fue analizado en detalle en BERLINSKI (1973).

(110) Resultado, por una parte, del menor nivel de actividad económica, pero también de la erosión del valor real de la base imponible, cuando el sistema impositivo no ajusta de manera instantánea, a cambios significativos de la tasa de inflación, fenómeno que la literatura denomina efecto OLIVERA-TANZI (OLIVERA, 1967; TANZI, 1977).

fiscal se deterioró apreciablemente hacia fines de 1961 y comienzos de 1962, ya que "el financiamiento del déficit fiscal por parte del BCRA en los 5 primeros meses del año fiscal 1961-62 equivalió a casi el total financiado en los 3 últimos años" (carta del ministro de Economía Alsogaray y el presidente del BCRA Méndez Delfino, al director gerente del FMI, Per Jacobsson, 14 de mayo de 1962).

INDICADORES FISCALES

Cuadro Nº 8

Año	Gobierno nacional: Déficit/ Egres. (%)	Egresos reales (índices, 1957 = 100)	Ingresos reales (índices, 1957 = 100)	Sector Público Egresos reales (índices, 1957 = 100)	Recaudación impositiva, aduanera y previsional (índices, 1957 = 100): Total	DGI	Aduana	Seguridad social	DGI A los réditos	Internos	Sellos	Ventas
1957	32,4	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1958	50,1	169,2	125,0	140,9	97,7	98,3	103,7	96,1	107,6	91,6	76,7	103,5
1959	35,5	142,7	136,3	99,6	66,6	63,0	126,1	68,0	76,3	59,3	47,9	59,8
1960	17,5	135,0	164,9	112,6	95,7	101,0	116,1	83,5	103,3	79,4	59,7	109,7
1961	11,2	169,7	223,1	139,9	108,9	111,8	108,0	103,5	112,2	85,2	82,5	128,4

Fuente: Elaborado en base a Domenech (1986), Elizalde (1977).

6. Estrategia explícita

En cada uno del resto de los capítulos que componen esta parte de la obra, luego de la sección destinada a describir las medidas adoptadas se incluye otra donde, bajo la denominación *estrategia implícita*, se bosqueja la más probable interpretación que relaciona las condiciones en que se encontraba la economía al comienzo del período en análisis, los objetivos que se propusieron las autoridades, y las medidas adoptadas.

Lo de implícita alude al hecho de que la referida interpretación es, en rigor, una construcción del autor de esta obra. Pero en este capítulo la correspondiente sección se denomina estrategia *explícita*, por el esfuerzo "docente" que el presidente Frondizi realizó antes, durante y después de su presidencia, para explicar el conjunto de medidas adoptadas (111).

En más de una ocasión, a lo largo de este capítulo se habló de *desarrollismo*. "Bajo Frondizi y Frigerio, la UCRI acuñó un nuevo slogan: el 'desarrollismo'. Ello atrajo a un buen número de técnicos, profesionales e intelectuales" (Alsogaray, 1993). "La palabra desarrollo se entonaba burlonamente, y el mote de 'desarrollistas' nos fue aplicado como apodo descalificatorio. Aunque parezca absurdo y hasta increíble en estos tiempos, en 1957 y 1958 no había en Argentina una conciencia generalizada de que nos estábamos rezagando en

(111) "Si algo caracterizó al gobierno de FRONDIZI fue que el cumplimiento de las más diversas actividades en el plano práctico, en el campo ejecutivo, respondió con toda consecuencia a una concepción general, que hay que buscar en el texto de los 20 discursos preelectorales" (FRIGERIO, 1980).

el Mundo, y nos situábamos ya entre el contingente de países que carecen de los instrumentos fundamentales para asegurar un nivel de vida y de cultura acorde con las aspiraciones promedio de la población" (Frigerio, 1983).

¿Cuál es la esencia o, si se prefiere, la característica más distintiva, del desarrollismo? "Lo que hay que hacer es cerrar el ingreso de manufacturas y combustibles del extranjero, y abrir de par en par las puertas al capital extranjero, para que venga a producir dentro del país esas mismas manufacturas y combustibles. Esa es mi filosofía" (Frigerio, 1964). A pesar de la contundencia de esta afirmación, de este capítulo surge que la esencia del desarrollismo no se ubica tanto en el plano del *qué* (el énfasis en el desarrollo y el subdesarrollo, la concentración de los esfuerzos en la sustitución de importaciones, la apertura al movimiento internacional de capitales y el cierre al comercio internacional de bienes, etc.), cuanto en el del *cómo*.

En efecto, "el plan de 1959 no era sólo coyuntural, sino también de largo plazo. Incluía políticas *activas* en las negociaciones tendientes a atraer ahorro externo en sectores que sustituían importaciones" (Brodersohn, 1969); "el desarrollismo es la implementación del desarrollo a través de privilegios, ventajas, créditos, etc." (Alsogaray, 1993). En otros términos, la esencia del desarrollismo no está tanto en el aumento de la producción de petróleo, cuanto en los *contratos* petroleros como mecanismo para lograrla; no está tanto en la mayor producción industrial, cuanto en las tarifas públicas y de importación *diferenciales*, en los *regímenes* de promoción sectoriales y regionales, etc. (112).

En diversos planos el desarrollismo encontró simpatizantes y enconados adversarios. "Algunos políticos de la derecha, tanto del pasado, como Miguel Angel Cárcano y Federido Pinedo, como otros que lo serían en el futuro, como Alvaro Alsogaray, Roberto Alemann y Carlos Muñiz, entendieron y prestaron su apoyo, mostrando más percepción que la mayoría de los sectores tradicionales" (Di Tella, 1982).

"El atractivo que el desarrollismo ejercía sobre los más importantes grupos de intereses nacionales era claro: los empresarios no tendrían por qué temer la competencia extranjera, aún cuando en otros aspectos la economía permaneciera abierta; los derechos de los propietarios rurales no serían atacados; los militares contarían con la producción interna de materiales estratégicos y con economías regionales fuertes, para resistir la infiltración de los recelosos países vecinos; los nacionalistas podrían encontrar apoyo en las razones fuertemente antiimperialistas de la estrategia, una vez que superaran

---

(112) "Un plan de sustitución de importaciones que en la primera etapa significó tal aumento de las compras en el exterior de piezas y partes componentes, provocó un enorme déficit en la balanza comercial. Pudo, razonablemente, haberse programado una sustitución progresiva, más equilibrada. Lo cual hace sospechar la falta de un 'plan', en el sentido de una planilla con 'debe y haber'" (LLOSAS).

Un esquema tan discrecional, potencialmente al menos crea condiciones objetivas para la corrupción... o sospechas. ¿Qué se decía entonces al respecto?

sus prejuicios con respecto al capital extranjero; y los trabajadores comprenderían a corto plazo que el camino más efectivo para elevar sus salarios reales era el rápido crecimiento de la producción y el empleo" (Mallon y Sourrouille, 1973).

"Para los economistas el aspecto más intrigante de la doctrina desarrollista era que consideraba inexistente la limitación de ahorros en la asignación de los recursos" (Mallon y Sourrouille, 1973). Críticas no faltaron; algunas apuntaron al sector externo, otras a cierto tufillo "fetichista" que parecía tener la estrategia. "Ante la delicada situación económica que atravesamos, se ha difundido una nueva fantasía: el capital extranjero como remedio infalible para todas nuestras penurias del presente... La solución no está en el capital extranjero, sino en el *fomento de nuestras exportaciones*" (Moyano Llerena, 1994, pero escrito en junio de 1958), crítica que a su vez recibió el siguiente comentario: "a quienes critican el presunto sesgo antiexportador de la política económica de entonces, conviene recordarles que Estados Unidos era el principal exportador de cereales y mantenía una existencia de 1 a 2 cosechas, que presionaba los precios a la baja, a la vez que ese país regalaba cereales en términos concesionales, mediante un artificio aprobado poco antes por la Ley 480. En cuanto a carnes, Gran Bretaña era el principal cliente, porque los demás mercados (Estados Unidos, Francia y Alemania) habían cerrado por sendas decisiones políticas el acceso a las exportaciones argentinas. El precio en Smithfield era de $us 350 por tonelada, extremadamente bajo. En esas condiciones deprimentes había que estimular las exportaciones" (Alemann, 1983) (113).

Sobre el referido tufillo fetichista del desarrollismo se apuntó lo siguiente: "es muy típico el convencimiento, por parte de países en vías de desarrollo, de que la mera traslación de las técnicas, máquinas e industrias que constituyen el símbolo de la madurez de los países industriales, implica alcanzar esa madurez. Es fundamental que nos vayamos convenciendo de que no hay manera de importar la madurez, y menos la madurez industrial" (Di Tella, 1973).

...

¿Cómo se ubicó el desarrollismo en términos de estrategias contemporáneas, e ideas vigentes en la época?

En base a su experiencia como consultor en Colombia durante buena parte de la década de 1950, en 1958 Hirschman publicó *La estrategia del desarrollo económico*, donde criticó el enfoque del desarrollo balanceado, entonces muy en boga, y recomendó el del desarrollo desequilibrado, para utilizar

(113) Todo esto en un contexto en el cual "los mercados internacionales de capitales eran muchos más duros que a fines de la década de 1970, porque en ese momento volcaban sus fondos a la reconstrucción y el desarrollo de sus propios países" (ALEMANN, 1980). "Desde comienzos de la década de 1960 hubo creciente movimiento internacional de capitales, a menudo especulativo y desequilibrador" (DE VRIES, 1986).

mejor el recurso más escaso (según él) en países en vías de desarrollo: el talento empresarial. "El desarrollo equilibrado es una abstracción académica, que no se verifica en la práctica. Indujimos inversiones en sectores nuevos, que pudieran eventualmente modificar la estructura productiva" (Alemann, 1990).

Sin embargo, el desarrollismo no pudo haberse inspirado en Hirschman. "Cuando Guido Di Tella me invitó a esta conferencia [celebrada en Toledo, España, en mayo de 1984], me dijo que en Argentina muchos piensan que *Estrategia* influyó en la política económica del gobierno presidido por Frondizi. Lo cual fue una gran sorpresa para mí, y me cuesta creerlo. Desde el punto de vista temporal, mi libro se publicó en inglés en el otoño [septentrional] de 1958, y en castellano recién en 1961... Una explicación más plausible es la siguiente: derivé mis ideas sobre industrialización en los países en vías de desarrollo de las experiencias de Colombia y Brasil, podría ser que el *Programa de Metas* de Juscelino Kubitschek [presidente de Brasil entre 1956 y 1961] haya servido de modelo para Frondizi y Frigerio... el desarrollismo de Frondizi nunca tuvo el éxito del *desenvolvimientismo* de Kubitschek... Sospecho que el continuado juicio negativo sobre la política de Fondizi tiene una raíz más profunda. Kubitschek pudo crear una coalición popular para su política, Frondizi desde el comienzo mismo de su gobierno, cambió sus ideas en materia petrolera; también contribuyó al problema la ambigüedad de la permanencia simultánea de Alsogaray y Frigerio" (Hirschman, 1989).

"Kubitschek y Frondizi representan los ejemplos más claros de la ideología desarrollista en América Latina... Kubitschek, médico, no tuvo entrenamiento formal en economía (su profesión influyó en su enfoque de los problemas políticos y económicos)... Lucas Lopes, ingeniero, fue la figura central en la formulación del programa económico, y Roberto de Oliveira Campos era el 'brazo derecho' de Lopes... En 1958 se terminó de preparar el *Programa de Metas*. Consistió en *30* metas, de importancia desigual. Las áreas de particular interés eran las de acero, petróleo, pavimentación de caminos y producción de autos... Además de la construcción de *Brasilia*... Se hizo sin la colaboración del Banco Mundial, y con ruptura de negociaciones con el FMI... Aunque en los papeles los programas se parecen mucho, desarrollismo no 'significó' lo mismo en Argentina que en Brasil... Las ideas fueron implementadas y consolidadas de manera más exitosa en Brasil... Brasil tiene un fuerte Estado central, y relativamente débil sociedad civil; en Argentina ocurre lo contrario... ¿Hubo fertilización cruzada? Hay poca evidencia de que los brasileños fueron influenciados por los argentinos" (Sikkink, 1991).

"La política de sustitución de importaciones de Frondizi coincidió con las recomendaciones de la *Comisión Económica para la América Latina* (CEPAL), que enfatizaba el desarrollo de los sectores más capital intensivos. También subrayaba la importancia del mercado interno frente a las exportaciones. Pero mientras la CEPAL comenzó a promover activamente el Mercado Común Latinoamericano, el gobierno de Frondizi resistió la idea en favor de

completar primero dentro del país, el espectro completo de actividades económicas. Otra discrepancia importante con la CEPAL era la preferencia frondicista por el capital extranjero privado encarando inversiones de riesgo, frente al énfasis de la CEPAL en usar capital público nacional e internacional... Las políticas implementadas por Frondizi y Frigerio eran más realistas que las alternativas propuestas por la CEPAL" (Di Tella y Rodríguez Braun, 1990).

7. Resultados

Una política económica que privilegia determinados resultados específicos, como generadores de resultados económicos generales, merece ser evaluada en la secuencia mencionada. Por eso, en esta sección del capítulo, al análisis de los indicadores utilizados en los otros capítulos para evaluar cada gestión, se le antepone el análisis de algunos indicadores específicos.

7.1. Algunos logros específicos

El desarrollismo basó buena parte de su estrategia en la atracción de capitales extranjeros, y en el rápido aumento de la producción de petróleo. ¿Qué logró al respecto, en un caso y en el otro?

Capitales extranjeros. "Los que vinieron fueron dólares de riesgo" (Frigerio, 1980); "hubo atracción de inversiones extranjeras, sobre la base de la creación de cuasi-rentas nuevas" (Di Tella y Rodríguez Braun, 1990). Ambas afirmaciones destacan aspectos complementarios de una misma realidad: porque, por una parte, las inversiones no llegaron con ninguna renta asegurada por contrato celebrado con el Estado; pero, por la otra, lo hicieron atraídas, no solamente por el tamaño del mercado y las necesidades insatisfechas, sino también por una muy atractiva combinación de protección a los productos finales y a los insumos, exenciones aduaneras e impositivas, tarifas preferenciales de servicios públicos, crédito, etc.

"El influjo de capitales distó de estar a la altura de las desmesuradas esperanzas, pero fue significativo" (Di Tella, 1982). El cuadro Nº 9 muestra el monto total de las inversiones extranjeras autorizadas durante el gobierno de Frondizi, así como su distribución por sectores, localización y país de origen.

RADICACIONES DE CAPITALES AUTORIZADAS POR PERÓN, LA REVOLUCIÓN LIBERTADORA Y FRONDIZI

Cuadro Nº 9

Rubro	1954/1955	1956/1957	1958	1959	1960	1961	1962	1959/1961
(miles de dólares)								
Total	12.282,6	37.518,7	17.922,1	209.231,7	111.729,8	133.373,6	85.762,1	454.335,1
(miles de dólares)								
Sustancias y productos químicos	2.189,3	11.115,5	4.745,8	86.561,3	63.825,9	6.450,3	11.623,5	156.837,5
Material de transporte	8.264,6	9.056,2	1.163,4	62.983,1	21.043,2	50.799,1	2.641,6	134.825,4

Rubro	1954/1955	1956/1957	1958	1959	1960	1961	1962	1959/1961
Derivados del petróleo y carbón		3.300,0	3.920,0	21.795,2	3.060,4	28.528,0		53.383,6
Industrias metálicas básicas					5.593,9	28.500,0	1.270,3	34.093,9
Productos metálicos, no maquinarias	886,6	1.558,0	721,0	5.836,0	6.485,9	9.659,9	46.346,0	21.981,8
Maquinaria eléctrica		3.972,4	146,4	10.105,5	1.278,2	822,1	163,8	12.205,8
Maquinaria, excepto eléctrica	402,1		5.000,0	5.875,6	3.510,5	1.958,4	4.390,5	11.344,5
Alimentos		747,1	249,6	768,5	2.221,6	4.290,7	1.161,1	7.280,8
Productos de caucho		89,8		3.167,4	2.805,4			5.972,8
Agricultura				4.667,6				4.667,6
Papel		314,4		2.583,2				2.583,2
Construcción		137,2		927,3	604,2	277,6	9.408,4	1.809,1
Madera y corcho		58,8		1.450,8				1.450,8
Imprenta y editoriales				100,0	153,2	1.192,4	300,0	1.445,6
Servicios		219,0	1.400,0	645,8	529,1			1.174,9
Otras industrias	310,4	1.056,6	152,3	363,3	490,7	271,0	5.200,0	1.125,0
Textiles		4.256,8	211,6	757,7			773,2	757,7
Bebidas				568,7	25,6			594,3
Minerales no metálicos		154,3		74,7	27,0	449,2	1.432,1	550,9
Pesca		682,6				174,9	126,7	174,9
Cuero y piel			34,5		75,0			75,0
Electricidad, gas y agua		800,0						
Petróleo y gas	229,6						924,9	
Extracción de minerales metálicos			177,5					
(participación en el total de cada período, en %)								
Sustancias y productos químicos	17,8	29,6	26,5	41,4	57,1	4,8	13,6	34,5
Material de transporte	67,3	24,1	6,5	30,1	18,8	38,1	3,1	29,7
Derivados del petróleo y carbón	0,0	8,8	21,9	10,4	2,7	21,4	0,0	11,7
(miles de dólares)								
Santa Fe	67,4			5.748,7	63.000,0	27.583,5	3.556,9	96.332,2
Resto Buenos Aires	1.793,9			55.422,5	8.580,0	31.634,2	8.698,2	95.636,7
Gran Buenos Aires	1.634,6			52.027,3	11.149,2	27.204,7	7.616,3	90.381,2
Capital Federal	495,3			37.956,9	23.119,6	10.890,2	17.293,3	71.966,7
Chubut				39.000,0	809,4	31.046,2	42.016,0	70.855,6
Córdoba	8.061,8			12.724,0	2.987,7	2.096,8	1.370,3	17.808,5
Varias	229,6			1.571,4	620,0	2.918,0		5.109,4
Tucumán				2.480,1			5.000,0	2.480,1
Jujuy				1.500,0				1.500,0
Entre Ríos					1.330,8			1.330,8
Río Negro				644,3	133,1		211,1	777,4
Misiones				146,0				146,0
Salta				10,5				10,5
(participación en el total de cada período, en %)								
Santa Fe	0,5			2,7	56,4	20,7	4,1	21,2
Resto Buenos Aires	14,6			26,5	7,7	23,7	10,1	21,0
Gran Buenos Aires	13,3			24,9	10,0	20,4	8,9	19,9
Capital Federal	4,0			18,1	20,7	8,2	20,2	15,8
Chubut	0,0			18,6	0,7	23,3	49,0	15,6
(miles de dólares)								
Estados Unidos	9.035,2	20.638,1	6.439,9	100.498,8	69.110,3	74.539,1	71.529,3	244.148,2
Suiza		142,5	84,9	34.858,1	3.394,1	19.723,3	2.447,7	57.975,5
Inglaterra		1.833,4	1.540,4	5.269,6	2.548,2	22.419,3	604,8	30.237,1
Alemania	1.672,7	2.816,8	368,3	14.788,5	11.674,1	1.527,5	2.705,7	27.990,1
Holanda		733,5	3.920,0	22.168,5	15,0	19,3		22.202,8
Francia	456,5	446,7		18.446,8	983,1	1.505,6	1.887,4	20.935,5
Italia	848,6	5.312,2	12,0	8.382,5	3.934,4	4.454,2	2.612,0	16.771,1
Panamá		7,2		767,6	12.304,3	541,8	3.000,0	13.613,7
Canadá		184,7			5.643,0	7.000,0		12.643,0
Bélgica		328,6	210,2	1.867,3	194,8	135,3		2.197,4
Uruguay		781,8	51,0	400,0	1.043,5			1.443,5
Venezuela	229,6		5.177,5	200,0	50,0	1.027,6	825,0	1.277,6
Perú				566,8	522,5			1.089,3
Suecia				349,0	97,7	32,8	23,5	479,5
Finlandia				337,5				337,5
Fondos argentinos en el exterior	40,0	243,7	117,9	110,0	124,6	70,6		305,2
Otros países				220,7				220,7
Brasil		416,2				202,3		202,3
Japón		682,6				174,9	126,7	174,9
México					90,2			90,2
Líbano		350,0						
Luxemburgo		2.000,0						
Austria		33,7						
Otros Europa		300,0						
Chile		267,0						
(participación en el total de cada período, en %)								
Estados Unidos	73,6	55,0	35,9	48,0	61,9	55,9	83,4	53,7
Suiza	0,0	0,4	0,5	16,7	3,0	14,8	2,9	12,8

Rubro	1954/1955	1956/1957	1958	1959	1960	1961	1962	1959/1961
Inglaterra	0,0	4,9	8,6	2,5	2,3	16,8	0,7	6,7
Alemania	13.6	7,5	2,1	7,1	10,4	1.1	3,2	6,2
Holanda	0,0	2,0	21,9	10,6	0,0	0,0	0,0	4,9
Francia	3,7	1,2	0,0	8,8	0,9	1,1	2,2	4,6
Italia	6,9	14,2	0,1	4,0	3,5	3,3	3,0	3,7

Fuente: Schroeder (1976).

Durante el *trienio* 1959/1961 fueron autorizadas inversiones extranjeras por *$us 454 M.*, equivalentes a *37 veces* el monto autorizado durante el bienio final del período peronista, y a *12 veces* el monto autorizado durante los 2 años calendarios completos de la Revolución Libertadora.

Durante el referido trienio dos tercios de la inversión total se dió en los sectores Sustancias y Productos Químicos (*34%* del total) y Material de Transporte (*30%* del total); *90%* se localizó en 4 jurisdicciones (Provincia de Buenos Aires, *41%* del total; Santa Fe, *21%*; Capital Federal y Chubut, *15%* del total cada una); *54%* de la inversión total provino de Estados Unidos, *13%* de Suiza.

"La inversión extranjera tendió a concentrarse en sectores nuevos, a los que se les brindó protección especial, y muy poco fue a la modernización de los sectores o plantas existentes. Esto creó una suerte de economía industrial dual: un sector moderno, capital intensivo, en manos extranjeras, con tecnología moderna y altos salarios, junto a un sector viejo, en manos nacionales, con equipo relativamente obsoleto, tecnología más vieja, más intensiva en trabajo y salarios menores" (Di Tella y Rodríguez Braun, 1990); "en la primera mitad de la década de 1960 la industria automotriz acaparó *30%* del aumento del valor agregado del total de la industria. Ocupaba a 140.000 trabajadores en terminales, fabricación de partes y componentes, producción de cubiertas, tractores, chasis y reparaciones" (Cardozo, 1989).

"Las ventas de las 100 empresas manufactureras más grandes pasaron de *20,2%* de las ventas totales del sector manufacturero en 1958, a *25,3%* en 1961... Una de las peculiaridades del proceso de concentración fue la creciente importancia que adquirieron las firmas extranjeras entre las empresas de mayores ventas (mientras en 1957, *16* de las *25* firmas de mayores ventas eran nacionales y 9 extranjeras, en 1966, *8* eran nacionales y *17* extranjeras)" (Skupch, 1971a).

Petróleo. "El número de pozos perforados pasó de *389* en 1958, a *584* en 1959, *1.183* en 1960 y *1.619* en 1961" (Sábato, 1963). El cuadro Nº 10 sintetiza lo que ocurrió con la producción, importación y consumo de petróleo, durante el gobierno de Frondizi. La producción total pasó de *5,7 M.* de metros cúbicos en 1958, a *15,6 M.* en 1962, lo cual implica un aumento de *175%*, en tanto que la importación cayó de *7,5 M.* de metros cúbicos en 1958 (*57%* del consumo total) a *1,2 M.* en 1962 (*7%* del consumo total). En 1962 Argentina estuvo muy cerca de lograr la meta del *autoabastecimiento* petrolero. Aunque menos que la de los contratistas, entre 1958 y 1962 también aumen-

tó la producción propia de YPF (*110%*), la cual en 1962 alcanzó a *2/3* de la producción total.

PETRÓLEO

Cuadro Nº 10

Año	Producción Total (miles de m3)	Fiscal (YPF)	Particulares Total	Particulares Contratistas	Otras empresas	Importación	Consumo	Producción Total (1958=100)	Prod./cons. (%)	Imp./cons. (%)	Prod. fiscal/prod. (%)	Prod. part./prod. (%)
Prom.50/57	4.493	3.664	829		829	4.397	8.890	79,2	50,5	49,5	81,5	18,5
1958	5.675	4.964	711		711	7.555	13.230	100,0	42,9	57,1	87,5	12,5
1959	7.088	6.127	961	327	634	5.944	13.032	124,9	54,4	45,6	86,4	13,6
1960	10.153	7.126	3.027	2.465	562	3.685	13.838	178,9	73,4	26,6	70,2	29,8
1961	13.428	9.135	4.293	3.774	519	2.082	15.510	236,6	86,6	13,4	68,0	32,0
1962	15.614	10.438	5.176	4.689	487	1.215	16.829	275,1	92,8	7,2	66,9	33,1

Fuente: Elaborado en base a Frondizi (1955), Vázquez Presedo (1976).

7.2. Crecimiento y distribución

"Durante muchos años luego de 1962 el país usufructuó las inversiones realizadas durante el período 1958-1962" (Frigerio, 1990); "los resultados de la política económica aplicada por Frondizi se fueron mostrando a lo largo de varias décadas posteriores a su derrocamiento. En esto Frondizi fue genial. Probablemente ni él mismo previó las consecuencias que sus políticas tendrían mucho tiempo después de su caída" (Llosas). Todo lo cual implica que la evolución del PBI y sus componentes entre 1958 y 1961, *subestima* la contribución del gobierno de Frondizi al crecimiento del país.

El cuadro Nº 11 presenta la evolución de las cuentas nacionales a partir de 1950, con ponderaciones de 1950 y de 1960 (114). El análisis que sigue se basa en los cálculos que utilizan las ponderaciones de 1960, porque captan la modificación que se produjo en la estructura productiva durante la segunda mitad de la década de 1950.

---

(114) Diferénciese entre base y estructura de ponderaciones de un índice. La *base* de un índice alude a la unidad de medida utilizada, la cual se elige de manera tal que sea cómodo utilizar los números resultantes (la temperatura normal del cuerpo humano "es" de 36,5 grados. Si la unidad de medida fuera la millonésima parte de la que es, la temperatura normal del cuerpo "sería" de 36.500.000 grados). La *estructura de ponderaciones* de un índice refleja la importancia relativa que cada uno de los ítems que componen dicho índice, tiene desde el punto de vista de lo que se quiere medir (la proporción del gasto en cada bien, dentro del gasto total, en el caso de un índice de precios). Cambiar la base de un índice es fácil, basta con dividir; modificar la estructura de ponderaciones requiere investigar los cambios que se produjeron en la realidad captada por dicha estructura de ponderaciones. "Modernizar" un índice no implica modificar su base, sino actualizar su estructura de ponderaciones.

OFERTA Y DEMANDA GLOBALES

Cuadro Nº 11

Período	Oferta global												Demanda global							
	Con ponderaciones de 1950						Con ponderaciones de 1960						Con ponderaciones de 1950				Con ponderaciones de 1960			
	Total	Importaciones	PBI Total	PBI Total	Agric., caza, silv. pesca	Industrias manufactureras	Total	Importaciones	PBI Total	PBI Total	Agric., caza, silv. pesca	Industrias manufactureras	Total	Exportaciones	Consumo	Inversión fija	Total	Exportaciones	Consumo	Inversión fija
	(precios de mercado)				(costo de factores)		(precios de mercado)				(costo de factores)		(precios de mercado)				(precios de mercado)			
	Indices, 1950 = 100																			
1950	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1951	104,0	114,2	103,1	103,1	106,4	102,5	104,8	112,4	103,9	103,9	106,8	102,6	104,0	78,6	103,1	103,5	104,8	79,0	101,9	123,1
1952	95,2	82,3	96,3	96,3	94,1	95,0	96,9	82,8	98,7	98,6	91,6	100,7	95,2	51,0	97,2	93,2	96,9	58,0	98,0	109,5
1953	99,2	70,5	101,6	101,6	120,7	93,0	99,9	67,9	103,9	103,9	119,8	100,1	99,2	88,9	104,3	89,0	99,9	88,8	96,2	108,3
1954	103,7	88,6	105,0	105,8	116,8	101,0	106,1	89,1	108,2	108,2	119,1	108,1	103,7	94,8	105,1	92,7	106,1	95,1	104,3	104,0
1955	110,0	102,7	110,6	110,6	121,1	110,2	114,9	107,1	115,8	115,9	124,0	121,3	110,0	85,6	113,1	102,4	114,9	85,6	114,6	120,6
1956	109,2	94,4	110,4	110,4	118,8	108,5	116,5	95,7	119,0	119,1	118,3	129,7	109,2	93,5	113,0	100,2	116,5	98,2	116,2	128,3
1957	114,9	106,3	115,6	115,6	120,8	113,9	123,2	106,8	125,2	125,2	117,8	139,9	114,9	100,6	113,9	122,1	123,2	103,7	121,5	140,7
1958	118,1	111,4	118,7	118,7	122,6	120,0	130,5	111,4	132,8	132,9	122,9	151,6	118,1	109,3	117,7	119,5	130,5	106,9	128,3	153,4
1959	111,3	96,3	112,5	112,5	121,0	104,4	121,4	98,7	124,3	124,3	121,6	135,9	111,3	110,9	113,1	101,9	121,4	111,7	118,8	121,4
1960	117,2	117,1	117,2	117,2	122,1	112,2	132,7	121,7	134,0	134,0	123,6	149,6	117,2	111,2	113,7	124,9	132,7	112,4	122,6	183,4
1961	125,0	138,5	123,9	123,9	124,7	124,1	143,7	144,7	143,6	143,6	122,8	164,6	125,0	103,5	124,2	132,5	143,7	103,8	134,8	213,8
1962	118,9	117,7	119,0	119,0	126,2	113,3	141,0	138,9	141,3	141,3	127,8	155,5	118,9	121,1	114,7	132,3	141,0	140,4	129,2	194,7
	Variaciones anuales, en %																			
1951	4,0	14,2	3,1	3,1	6,4	2,5	4,8	12,4	3,9	3,9	6,8	2,6	4,0	-21,4	3,1	3,5	4,8	-21,0	1,9	23,1
1952	-8,4	-27,9	-6,6	-6,6	-11,5	-7,3	-7,6	-26,3	-5,0	-5,1	-14,2	-1,9	-8,4	-35,1	-5,7	-9,9	-7,6	-26,6	-3,8	-11,0
1953	4,2	-14,3	5,5	5,6	28,2	-2,1	3,1	-18,1	5,3	5,4	30,7	-0,6	4,2	74,3	7,3	-4,5	3,1	53,1	-1,8	-1,2
1954	4,6	25,7	3,3	4,1	-3,2	8,6	6,2	31,2	4,1	4,1	-0,6	7,9	4,6	6,6	0,8	4,1	6,2	7,1	8,4	-4,0
1955	6,0	15,9	5,3	4,6	3,7	9,1	8,3	20,2	7,1	7,1	4,1	12,2	6,0	-9,7	7,6	10,5	8,3	-9,9	9,8	16,0
1956	-0,7	-8,1	-0,2	-0,2	-1,9	-1,5	1,4	-10,6	2,8	2,8	-4,6	6,9	-0,7	9,2	-0,1	-2,1	1,4	14,7	1,4	6,4
1957	5,2	12,6	4,7	4,7	1,7	5,0	5,8	11,6	5,2	5,1	-0,5	7,9	5,2	7,6	0,8	21,8	5,8	5,6	4,6	9,6
1958	2,8	4,8	2,7	2,7	1,4	5,3	5,9	4,3	6,1	6,1	4,3	8,4	2,8	8,6	3,3	-2,2	5,9	3,0	5,6	9,0
1959	-5,8	-13,5	-5,2	-5,3	-1,3	-12,9	-6,9	-11,5	-6,5	-6,4	-1,0	-10,3	-5,8	1,5	-3,9	-14,8	-6,9	4,5	-7,4	-20,9
1960	5,3	21,6	4,2	4,2	0,9	7,4	9,3	23,3	7,9	7,8	1,7	10,1	5,3	0,3	0,6	22,6	9,3	0,6	3,2	51,1
1961	6,7	18,3	5,7	5,7	2,1	10,6	8,3	18,9	7,1	7,1	-0,7	10,0	6,7	-6,9	9,2	6,1	8,3	-7,6	10,0	16,6
1962	-4,9	-15,0	-4,0	-4,0	1,2	-8,7	-1,9	-4,0	-1,6	-1,6	4,0	-5,5	-4,9	17,0	-7,7	-0,2	-1,9	35,3	-4,2	-8,9
	Variacion equivalente anual, en %																			
1961/1958,	1,9	7,5	1,4	1,4	0,6	1,1	3,3	9,1	2,6	2,6	0,0	2,8	1,9	-1,8	1,8	3,5	3,3	-1,0	1,7	11,7

Fuente: Elaborado en base a BCRA.

Entre 1958 y 1961 el PBI total creció *2,6%* equivalente anual, resultado de la *caída* de *6,5%* en 1959 —el año en que se lanzó el plan de estabilización—, y la recuperación de *7,9%* en 1960 y *7,1%* en 1961. Sin el golpe de Estado de marzo de 1962, quizás el PBI no hubiera caído 1,6% en 1962, aunque difícilmente hubiera podido crecer otro 7%.

"El renacimiento de la actividad, a partir de 1960, se concentró en unos pocos sectores" (Eshag y Thorp, 1965). Desde el punto de vista del origen sectorial se destaca el estancamiento de la producción agropecuaria, y el crecimiento de 2,8% equivalente anual del sector manufacturero (las referidas fluctuaciones del PBI total fueron, en el sector manufacturero, proporcionalmente más importantes); desde el ángulo del destino, la inversión creció *11,7%* equivalente anual (115), el consumo *1,7%*, en tanto que la exportación cayó *1%* anual (las fluctuaciones anuales de los diversos rubros siguen a las del PBI, excepto exportaciones, que cayó en 1961, por consideraciones climáticas. En 1961 el valor total en dólares de la exportación cayó 10,7%, y el volumen de cereales exportado declinó 40%) (116).

Estas cifras difieren apreciablemente de las que surgen utilizando ponderaciones de 1950, lo cual implica que estamos en presencia de lo que en la literatura técnica se denomina el *problema de números índices* (descripto en de Pablo, 1976), es decir, el hecho de que la tasa de crecimiento "en términos reales" de un agregado depende de su estructura de ponderaciones (117). La diferencia, muestra el cuadro Nº 11, radica del lado de la oferta en el sector Industrias Manufactureras, que entre 1958 y 1961 con ponderaciones de 1960 creció 8,6% en términos reales, y con ponderaciones de 1950 aumentó 3,5% durante el mismo período, y del lado de la demanda en la Inversión, que durante el mismo período creció 39,4% con ponderaciones de 1960 y 10,9% con las de 1950.

La *participación de la remuneración del trabajo* en el ingreso bruto *cayó 6 puntos porcentuales* entre 1958 y 1959 (dicha participación fue en 1959, 10 puntos porcentuales inferior a la máxima, registrada en 1954), recuperando en 1960 y 1961 la tercera parte de la caída de 1959. "Entre el tercer trimestre de 1958 e igual período de 1959, el salario real horario cayó 29,4% y el salario real mensual 39,4%" (Díaz Alejandro, 1965).

---

(115) Como consecuencia de lo cual la tasa de inversión aumentó 5 puntos porcentuales entre 1958 y 1961, pasando de 17,3% a 22,3% del PBI.

(116) Todo esto según la estimación del BCRA, es decir, en el sector formal de la economía. ¿Qué ocurrió, durante el período en consideración, en el sector informal, y por consiguiente con el PBI "verdadero"? GUISSARRI (1989) no permite contestar esta pregunta, porque su estimación del sector informal correspondiente a 1958 —el punto de partida del cálculo, para el período de FRONDIZI— es extrema (la porción informal de la economía habría descendido hasta 1961, si el análisis arranca en 1958, o habría aumentado si el análisis arranca en 1957).

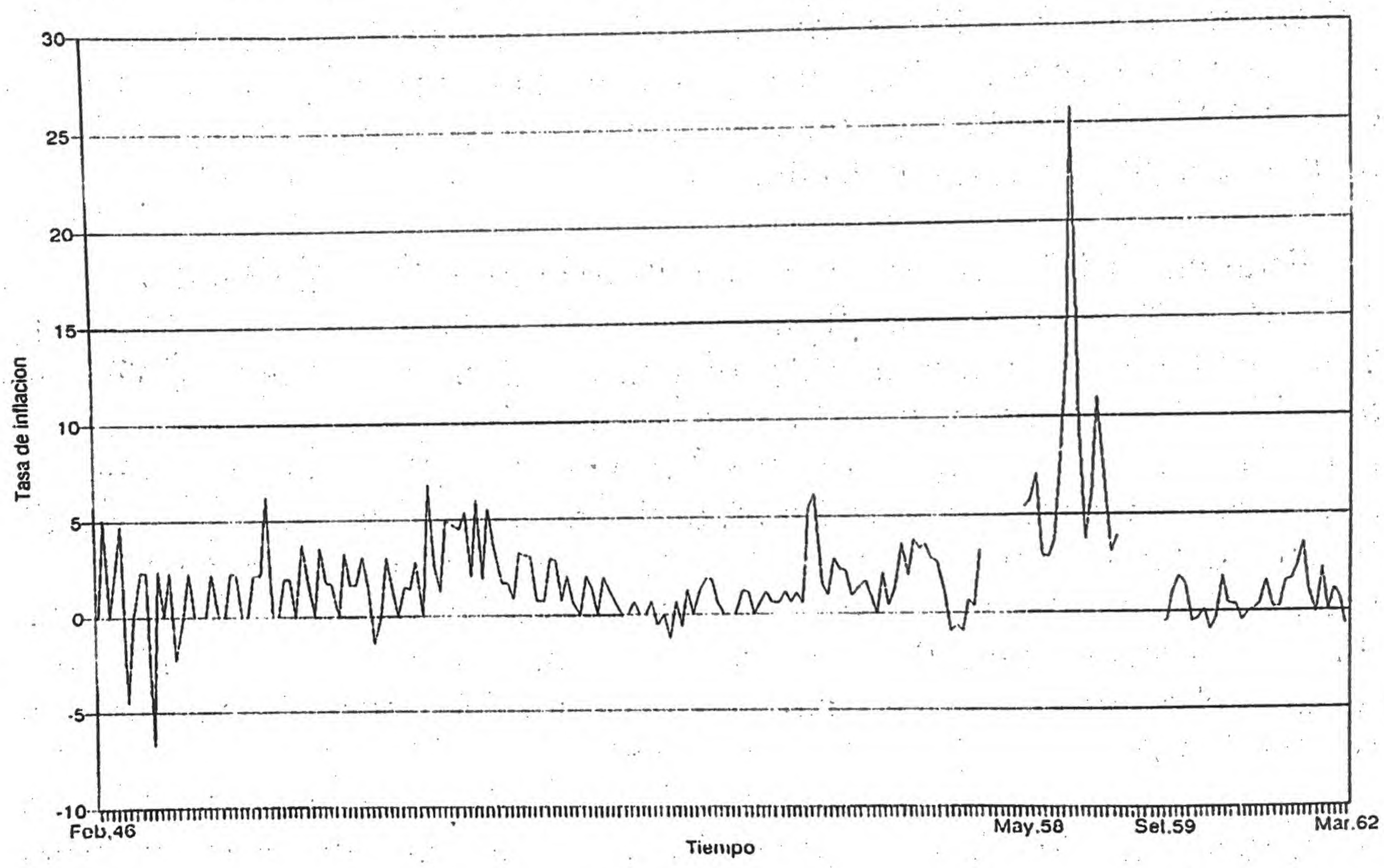
(117) Esto siempre es así, pero cuando —como en este caso— la diferencia es cuantitativamente importante, el dato es relevante porque señala el fuerte cambio operado en la estructura productiva (AMES y CARLSON, 1968). Dicho cambio también emerge al comparar las matrices de insumo-producto correspondientes a 1953 (BCRA, 1964) y 1963 (BCRA, 1973).

7.3. Inflación y precios relativos

El aumento sistemático del nivel general de los precios superaba una década de existencia ininterrumpida cuando Frondizi llegó al gobierno, no obstante lo cual la inflación fue noticia, particularmente durante el primer semestre de 1959. Ocurre que "la tasa de inflación (anual) llegó a 3 dígitos, un hecho nunca experimentado antes" (Di Tella y Rodríguez Braun, 1990). El fenómeno se analiza con ayuda del gráfico Nº 12 y el cuadro Nº 13.

PRECIOS MAYORISTAS
(VARIACIONES MENSUALES, EN %)

Gráfico Nº 12



FOGONAZO INFLACIONARIO

Cuadro Nº 13

Mes	Precios al consumidor (abr.58=100)	Precios mayoristas (abr.58=100)	Precios al consumidor (var. mens., %)	Precios mayoristas (var. mens., %)	Precios al consumidor (nov.58=100)	Precios mayoristas (nov.58=100)
Abr. 58	100,0	100,0				
May.	106,5	105,4	6,5	5,4		
Jun.	111,2	111,4	4,4	5,7		
Jul.	115,2	119,3	3,6	7,1		
Ago.	120,5	122,8	4,6	2,9		
Set.	122,8	126,3	1,9	2,8		
Oct.	126,5	131,0	3,0	3,8		
Nov.	132,9	140,8	5,1	7,5	100,0	100,0
Dic.	161,9	159,5	21,8	13,3	121,8	113,3
Ene. 59	169,6	200,6	4,7	25,8	127,6	142,5
Feb.	185,0	219,6	9,1	9,5	139,2	156,0
Mar	198,6	227,8	7,3	3,7	149,4	161,8

Mes	Precios al consumidor (abr.58=100)	Precios mayoristas (abr.58=100)	Precios al consumidor (var. mens., %)	Precios mayoristas (var. mens., %)	Precios al consumidor (nov.58=100)	Precios mayoristas (nov.58=100)
Abr.	215,0	241,8	8,3	6,1	161,8	171,7
May.	237,4	268,4	10,4	11,0	178,6	190,6
Jun.	252,4	288,3	6,3	7,4	189,9	204,7
Jul.	260,2	297,2	3,1	3,1	195,7	211,0
Ago.	270,0	308,9	3,8	3,9	203,1	219,3
Set.	274,8	307,0	1,8	-0,6		
Oct.	276,5	305,4	0,6	-0,5		
Nov.	282,3	308,5	2,1	1,0		
Dic.	299,3	314,2	6,1	1,8		
Dic. 60	357,1	317,7				
Dic. 61	415,8	366,8				
Mar. 62	411,3	370,6				

Fuente: Elaborado en base a INDEC.

El gráfico Nº 12, que muestra la tasa de inflación mensual a partir de comienzos de 1946, medida por precios mayoristas (muy similar a la medida por precios al consumidor), destaca la intensidad del aumento de precios durante el primer año del gobierno de Frondizi. Un verdadero "fogonazo", que como documenta el cuadro Nº 13, entre noviembre de 1958 y junio de 1959 aumentó el nivel general de los precios al consumidor *90%*, y el de los precios mayoristas *105%* (lo cual implica tasas de inflación equivalentes anuales de *300%* y *340%* respectivamente) (118).

Dos características principales del aumento de precios en consideración merecen ser resaltadas: su intensidad, en buena medida inesperada, y su brevedad temporal. La primera característica la viví en carne propia: en 1958, mientras cursaba tercer año de la escuela secundaria, me preparé para rendir cuarto año libre. Para incentivarme, mi tío Francisco Valero me prometió que si lo lograba me obsequiaría un *Wincofon* (tocadiscos muy popular en esa época). Rendí 8 materias en diciembre de 1958 y las 3 restantes en marzo de 1959. En el interín el precio del Wincofon se había *duplicado*. Todavía lo estoy esperando.

¿A qué llamamos inflación, a cualquier modificación estadística de los índices de precios, o a los "verdaderos" procesos inflacionarios? La pregunta es pertinente, porque podría argumentarse que lo que ocurrió entre fines de 1958 y mediados de 1959, fue un "sinceramiento" de los valores nominales de algunas variables. La brevedad del episodio impidió que las expectativas inflacionarias fueran incorporadas a la toma de decisiones, o que la inflación

(118) A partir de junio de 1959 los precios dejaron de aumentar. ¿Por qué ALSOGARAY inició su gestión al frente de la cartera económica, o por qué las medidas del plan de estabilización de diciembre de 1958 comenzaron a madurar? Materia prima para un debate eterno.

se "institucionalizara", como ocurrió a comienzos de la década de 1970, según veremos después (119).

Como de costumbre, no todos los precios de los bienes variaron en la misma magnitud, ni durante el "fogonazo" inflacionario ni después. ¿Qué ocurrió con los *precios relativos* durante el gobierno de Frondizi?

Durante el "fogonazo", es decir, entre noviembre de 1958 y junio de 1959, se produjeron fuertes modificaciones de los precios relativos a nivel consumidor, con mejoras en Menaje (45% con respecto al nivel general), Electricidad (20%) y Alimentos y Bebidas (10%), y deterioros en Gastos Generales (14% con respecto al nivel general), Indumentaria (18%) y Alquileres (53%. ¡al quedar congelados en términos nominales, el valor real de los alquieres cayó a la mitad en 8 meses!); pero cuando se considera toda la gestión Frondizi y a pesar de los fuertes aumentos nominales, los precios relativos que enfrentaron los consumidores mostraron una notable estabilidad (Gastos Generales subió 5% con respecto al nivel general, Alimentos y Bebidas 2%, Indumentaria 0% y Menaje cayó 4%; los únicos deterioros importantes los sufrieron los precios que dependieron directamente de la decisión pública, como Electricidad, cuyo precio relativo cayó 26% con respecto al nivel general, y Alquileres, que declinó 72%).

Algo similar se dió con los precios a nivel mayorista. En efecto, durante el "fogonazo" inflacionario los precios agropecuarios aumentaron, en promedio, 10% más que los no agropecuarios, y los de los productos importados mejoraron 14% con respecto a los no agropecuarios; pero cuando se analiza la gestión Frondizi en su totalidad, los precios agropecuarios mejoraron 4% con respecto a los no agropecuarios, en tanto que los de los productos importados declinaron 2% con respecto a los no agropecuarios.

* * *

Durante el gobierno de Frondizi se inauguró la práctica de someter la política económica en vigencia, contemporáneamente, al análisis económico moderno. En efecto, "el cuadro de decadencia [en materia de profesionalización económica] de los primeros años de la década de 1950 se dió vuelta una década más tarde. Entre los factores que favorecieron esa reversión cabe destacar el desarrollo de gente formada inicialmente por Julio Hipólito Guillermo Olivera, y el gradual retorno de los becarios del exterior. Ayudó a la inserción laboral de esta gente joven la creación de organismos oficiales, como el *Consejo Federal de Inversiones* (CFI) y el *Consejo Nacional de Desarrollo*

(119) MONTUSCHI (1976) analizó el comportamiento de un centenar de firmas manufactureras con respecto a la inflación, durante la primera mitad de la década de 1960, no encontrando modificación hacia posiciones deudoras netas, ni aumento mayor en el precio de las acciones de las empresas deudoras netas. Reflejo de la introducción paulatina de las expectativas inflacionarias en la toma de decisiones, y del carácter de "fogonazo" del episodio en consideración.

(CONADE), y de 5 centros de investigación económica (los pertenecientes al *Instituto Torcuato Di Tella*, y a las *universidades de Buenos Aires, Córdoba, Cuyo y Tucumán*). Este fenómeno, concentrado en 1959-61, selló la institucionalización de la investigación económica en grupos organizados" (Dagnino Pastore, J. M. y Fernández López, M., 1988).

El referido análisis no se limitó a describir las medidas adoptadas, y mostrar los resultados, sino que también incursionó en el plano de las explicaciones causales, buscando explicitar el proceso a través del cual se generaron los resultados, y en muchos casos conjeturando sobre medidas o enfoques alternativos (120).

¿Qué dijeron los economistas de la caída inicial del PBI, del deterioro de la distribución funcional del ingreso, así como del "fogonazo" inflacionario seguido por la estabilidad del nivel general de los precios, verificados durante el gobierno de Frondizi? Atrajo particularmente la atención de los economistas de la época, la combinación de (para entonces) increíblemente grandes aumentos de precios, generados por el "sinceramiento" cambiario y tarifario, y el cumplimiento de los compromisos monetarios acordados con el FMI. ¿Por qué, si la cantidad de dinero aumentó "tan poco", los precios subieron "tanto"?; ¿podría una mayor emisión monetaria haber evitado la recesión de 1959? Interrogantes como estos generaron una fuerte polémica, encolumnando a los economistas en los bandos "monetarista" y "estructuralista" (121).

La posición monetarista es ilustrada por la siguiente afirmación de Pinedo (1961): "cualquiera sea el factor determinante inmediato que empuja los precios hacia arriba, es difícil que ese movimiento se haga peligroso si no hay expansión monetaria o de crédito, que lleva a los patrones a aceptar las demandas [salariales] que sólo pueden aceptarse si se las traslada a los precios, o lleva a los consumidores a pagar precios inflados". La posición estructuralista aparece en Olivera (1960, 1964, 1968), con su "enfoque no monetario de la inflación" y sus trabajos sobre "dinero pasivo". En una economía donde los precios monetarios son inflexibles hacia la baja, cualquier cambio de precios relativos aumenta el nivel general de los precios; si la emisión monetaria no financia la mayor demanda de dinero generada por el nuevo nivel de precios, cae el nivel de actividad económica (en la misma línea razona Ferrer, 1963) (122).

---

(120) Así como no hay que "leer" hechos históricos con ojos del presente, tampoco hay que leer análisis contemporáneos referidos a hechos históricos, con ojos del presente. La literatura pionera no sirve tanto para entender qué pasó, o por qué pasó lo que pasó, sino cómo veían las cuestiones en ese momento, quienes se atrevían a comenzar a utilizar el herramental técnico de la época para entender qué estaba ocurriendo.

(121) Esta polémica no se desarrolló sólo en Argentina (ver al respecto la obra que editaron BAER y KERSTENETZKY, 1964, en base a la conferencia que sobre *Inflación y crecimiento en América Latina* se desarrolló en Río de Janeiro a comienzos de 1963).

(122) El enfoque estructuralista no está en favor del "emisionismo irresponsable". Partiendo de un aumento del nivel general de precios causado por una variación de precios relativos, enfatiza la inconveniencia de que la cantidad nominal de dinero no sea suficiente como para financiar el anterior nivel de actividad, a los nuevos precios. Esto no significa que la can-

Tampoco pasó desapercibido el hecho de que, "contrariamente a lo esperado", la exitosa devaluación de diciembre de 1958 no sólo no aumentó el nivel de actividad económica, sino que fue seguida por una recesión (123). Díaz Alejandro (1965) y Sidrauski (1968) ofrecieron al respecto explicaciones complementarias: el primero modeló una explicación real, basada en las diferentes propensiones marginales a importar de los distintos grupos económicos; el segundo modeló una explicación monetaria, a partir de la notable diferencia observada entre el aumento de los precios y el de la cantidad nominal de dinero.

En Argentina una devaluación exitosa redistribuye ingresos del sector urbano al rural, y del sector asalariado al no asalariado; si la elasticidad de oferta de productos exportables no es alta, o no es rápida, la mejora de la balanza comercial surge de la caída de las importaciones; pero si como consecuencia de la devaluación el ingreso se transfiere de grupos con baja propensión marginal a importar, a grupos de más elevada propensión a importar, para cada nivel de actividad económica la devaluación exitosa *aumenta* las importaciones, por lo que la mejora de la balanza comercial requiere una caída en el nivel de actividad económica. Independientemente de esto el nivel de actividad cae si, en un contexto de inflexibilidad descendente de los precios monetarios, la cantidad nominal de dinero no aumenta proporcionalmente a la devaluación y el aumento del resto de los costos (124).

"Mirando de afuera" los primeros economistas que utilizaron herramental moderno para analizar la política económica contemporánea, fueron en general críticos del accionar gubernamental. Pasarían varias décadas hasta que algunos de ellos, desde posiciones ejecutivas, tuvieran la oportunidad de ocuparse de la política económica "mirando desde adentro".

8. ¿Y entonces?

"El gobierno de Frondizi marcó un cambio cualitativo en la marcha del país. Fue una especie de *aggiornamento* integral al cual el país se lanzó" (Di Tella, 1982). La apreciación es correcta y no parece exagerada; en las líneas que siguen se la sustancia a la luz del análisis realizado en este capítulo de la obra.

---

tidad nominal de dinero deba necesariamente aumentar en la misma proporción que el nivel general de precios, pues la modificación de los precios puede hacer subir la tasa esperada de inflación y consiguientemente reducir la demanda real de dinero.

(123) Una devaluación es exitosa cuando aumenta el tipo de cambio real. Aplicando el enfoque de absorción, debido a ALEXANDER (1952), en esa época los economistas esperaban que una devaluación exitosa elevara el nivel de actividad económica, porque aumentaría las exportaciones y reduciría las importaciones. Por estar en contra de lo esperado, la recesión que seguía a una devaluación era calificada como *una paradoja*. DE PABLO (1979) reseñó las diferentes explicaciones que los economistas le dieron a la referida paradoja.

(124) Inspirado en la devaluación de 1962, que también fue seguida por una recesión, BELOZERCOVSKY (1970) apuntó el efecto que sobre el nivel de actividad económica, tiene el hecho de que el sector privado esté endeudado en moneda extranjera.

Escenario internacional excepcional. Mientras Frondizi presidía Argentina, Adenauer lideraba Alemania, De Gaulle Francia, Kennedy Estados Unidos, Kruschev la Unión Soviética y Juan XXIII la Iglesia Católica. Las expectativas de mejora se daban en todos los órdenes, todo lo bueno parecía posible. Había algunas "nubes", pero eran sólo algunas nubes: en el plano político, la cuestión de Cuba, en el económico las políticas agrícolas del Primer Mundo, que dificultaban las exportaciones argentinas.

Frondizi reinsertó Argentina en ese Occidente, luego de la pausa impuesta por la Segunda Guerra Mundial y Perón.

Personalidad de Frondizi; ¿activo o pasivo? ¿Cómo pudo ser que un presidente que abrió el país a las inversiones extranjeras, y posibilitó la apertura de universidades privadas, fuera acusado —entre otras cosas— de... comunista? ¿Cómo pudieron los militares de entonces ser tan torpes, al interrumpir una gestión como la suya? ¿Cómo pudieron los líderes de los partidos políticos de la oposición ser tan miopes, y no tenderle una mano para salvar el régimen democrático?

Sin por ello eludir las responsabilidades, las respuestas a estos interrogantes no pueden ignorar la personalidad, y por consiguiente la forma de actuar, de quien presidió el país entre comienzos de mayo de 1958 y fines de marzo de 1962. Porque con su proceder Frondizi *enloquecía* no sólo a sus adversarios, sino también a sus seguidores. "Era imposible creerle", me confió un ex ministro de la Revolución Libertadora cuando, a propósito de la versión preliminar de esta obra, recordó el pedido de ayuda que en los que serían los últimos días de su gobierno, Frondizi le hizo a Aramburu.

Imagen contemporánea y juicio histórico. Con ojos de fines del siglo XX, Frondizi es por casi todo el mundo considerado un estadista, y figura en *todas* las listas de grandes presidentes argentinos del siglo XX. ¿Qué pensaban al respecto sus contemporáneos? ¿Qué sentían más sus bolsillos, el autoabastecimiento petrolero o el "fogonazo" inflacionario y sus implicancias sobre el nivel y la distribución del ingreso? (125).

La fuerza de la economía. Dadas las bombas, los planteos militares y las huelgas salvajes del período en consideración; ¿Cómo fue que los inversionistas extranjeros se atrevieron a venir? ¿Cómo fue que se reactivó la economía en 1960 y 1961?

La gestión Frondizi muestra que, a Dios gracias, los empresarios estudian poco y actúan mucho (si operaran al revés serían intelectuales, no empresa-

---

(125) Es evidente que cuando con FRIGERIO Y SÁBATO diseñó y ejecutó la política petrolera, FRONDIZI no podía anticipar que en 1973 un *shock petrolero* cuadruplicaría el precio del producto. Pero (sobre todo a la luz de las dificultades que se observaron, que serán analizadas más adelante); ¿se imagina qué hubiera pasado en Argentina, con CÁMPORA-PERÓN en el gobierno, si en ese entonces —como hasta 1957— la *mitad* del petróleo consumido hubiera sido importado?

rios). Cuando las líneas generales están razonablemente claras, la energía individual es imparable.

El "mercado" de ideas económicas. Viéndose serio candidato a suceder al gobierno de la Revolución Libertadora, a comienzos de 1956 Frondizi salió al "mercado" de las ideas, para darle contenido a una intuición básica: el enfoque jurídico de ninguna manera alcanza para mejorar el funcionamiento real de una economía (intuición notable, dada su condición de abogado).

¿Y quiénes estaban en la "vitrina" de las ideas económicas, en Argentina, a comienzos de 1956? Los economistas de la Unión Cívica Radical, con los cuales estaba distanciado (¿en qué hubiera consistido la política económica, si en febrero de 1958 Ricardo Balbín hubiera triunfado en las urnas?); Raúl Prebisch, cuestionado luego de su *Informe* de octubre de 1955; Alsogaray y Frigerio.

Desde la óptica de Frondizi la preferencia por Frigerio frente a Alsogaray probablemente se pueda explicar, además de por razones políticas, por la metodología que según cada uno de ellos había que aplicar para lograr resultados: contratos, acuerdos, etc. según el primero, mercado según el segundo; pero los hechos lo llevaron a Frondizi a utilizar los servicios de ambos de manera complementaria.

Por último, durante la gestión Frondizi los economistas profesionales comenzamos a involucrarnos con la política económica contemporánea. En esa época desde afuera, como analistas. Pasarían bastantes años antes de involucrarnos desde adentro, como protagonistas. Con suerte diversa, como se verá más adelante.

CAPÍTULO VI

GUIDO

En mi galería de héroes ocupan un lugar destacado aquellos que enfrentan las dificultades, y particularmente quienes enfrentan las dificultades que ellos no crearon. Por eso José María Guido es uno de mis héroes.

No soy el único que piensa así. "El patriotismo de Guido, al enfrentar una tarea que sólo prometía dificultades y sinsabores, hizo posible recomponer en alguna medida la situación y le ahorró al país males mayores" (Alsogaray, 1993); "fue uno de los presidentes que en verdad ha merecido el respeto de sus conciudadanos por todo lo que hizo y por la forma en que enfrentó problemas de gravedad" (Pinedo, 1992); "honrado y patriota" (Hardoy, 1993).

Con la estructura acostumbrada, este capítulo de la obra analiza que ocurrió en el Mundo y en nuestro país, en política y economía, durante los *562* días que separan el 29 de marzo de 1962, cuando los militares echaron a Arturo Frondizi, y el 12 de octubre de 1963, cuando Arturo Umberto Illia asumió la primera magistratura.

1. Escenario internacional

El escenario internacional durante el cual se desenvolvió el gobierno de Frondizi continuó durante la presidencia de Guido, siendo objeto de un fuerte cimbronazo.

Política. La que terminó denominándose "la crisis de los misiles" comenzó "en mayo de 1962, cuando Moscú y Fidel Castro celebraron un acuerdo secreto,... parte de una estrategia más amplia destinada a emparejar a Estados Unidos y negociar mejor la crisis de Berlín... La idea era instalar en Cuba misiles que pudieran llegar a las principales ciudades de Estados Unidos, e incluso hasta la frontera con Canadá... Todos los misiles permanecieron bajo control soviético... El 22 de octubre de 1962 comenzó la semana fatídica... Nikita Sergejevic Kruschev cometió un fatal error de cálculo. No tenía plan de alternativa, y se vio forzado a improvisar... Las primeras bases del acuerdo intercambiadas entre Moscú y Washington estipulaban que la Unión Soviética detendría toda construcción de bases de misiles en Cuba, y se adoptarían controles internacionales para impedir disparar a los ya instalados, contra la promesa de Estados Unidos de no volver a intentar invadir Cuba... Kruschev

pronunció un discurso por radio, que John F. Kennedy inmediatamente aplaudió... Hubo un acuerdo adicional: que contra el retiro de misiles soviéticos de Cuba, habría un retiro de misiles que Estados Unidos tenía instalados en Turquía. Robert Francis Kennedy le dijo al embajador ruso en Estados Unidos Anatoly Dobrynin que John Kennedy no tendría inconveniente en hacer esto, pero que no se anunciaría públicamente... El fracaso de Kruschev de insistir en una promesa pública de Kennedy [para retirar sus misiles de Turquía] le costó mucho. Kennedy fue proclamado el gran ganador, porque nadie supo del acuerdo secreto. Kruschev apareció humillado, porque retiró sus misiles de Cuba sin ninguna ganancia obvia... Un subproducto: en 1963 se inauguró el *teléfono rojo* (*hot line*), para pasar mensajes de alto nivel directa e instantaneamente entre las 2 capitales" (Dobrynin, 1995).

La crisis de los misiles fue "el evento más dramático de la Guerra Fría... Dividió las aguas en cuanto a entender todo lo que hay que hacer para prevenir una guerra nuclear. Afectó las relaciones entre Moscú y Washington durante los próximos *30* años... Es imposible sobreestimar la vasta significación de la crisis de los misiles en el desarrollo posterior de las relaciones soviético-americanas" (Dobrynin, 1995). "Esta desastrosa aventura de Kruschev mostró lo alto que hay que elevar las apuestas, antes de que [en la era nuclear] el poder militar sea capaz de afectar las negociaciones diplomáticas" (Kissinger, 1994).

"Durante la 'crisis de los misiles' Guido envió 2 barcos de guerra en apoyo de la cuarentena. La Nación que acompañó a Estados Unidos fue Argentina... La actitud argentina fue motivo de reiterado reconocimiento por parte de Kennedy" (Alemann, 1996). El decreto 11.342, del 26 de octubre de 1962, autorizó a destacar al área del Caribe, las unidades militares que se consideraran necesarias para que, como contribución argentina, se incorporaran a las fuerzas combinadas que se establecieran a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por la resolución de la Organización de Estados Americanos, del 23 de octubre de 1962.

"Kennedy advirtió la necesidad política de asistir a Argentina... Supo superar en todo momento las dudas que surgían del difícil proceso político... El gobierno de Guido, deseoso solamente de lograr la salida institucional, no podía afrontar decisiones fundamentales de política económica, que resultaban ineludibles para atacar el déficit del presupuesto... Kennedy captó el problema y actuó en consecuencia, proveyendo créditos" (Alemann, 1996) (1).

Economía. El cuadro Nº 1 muestra que tanto las principales economías de la época, como las de Brasil y México, crecieron durante el período en consi-

(1) "KENNEDY tenía una cualidad poco frecuente en hombres de su talla: se ocupaba con igual pasión tanto de sus grandes planteos, como de los pequeños asuntos que componen la vida diaria del político, como lo probó con el episodio de la cuota del azúcar" ALEMANN (1996).

deración; más aún, muestra que dichos aumentos, lejos de ser circunstanciales, estaban insertos en una tendencia de *décadas* de crecimiento ininterrumpido (2).

PBI REAL EN PAÍSES SELECCIONADOS

Cuadro Nº 1

País	1962	1963	Crecimiento ininterrumpido	
	(Variacion anual, en %)		Desde	Hasta
Estados Unidos	6,1	4,4	1958	1974
Inglaterra	1,0	3,8	1958	1974
Alemania	4,6	2,8	1946	1967
Japón	8,9	8,5	1945	1974
Brasil	6,1	1,0	1942	1981
México	4,9	7,2	1932	1983

Fuente: Elaborado en base a Maddison (1995).

En Estados Unidos "el movimiento liberal de los presidentes Kennedy y Lyndon Baines Johnson prometió un gran avance en 4 frentes: desempleo, crecimiento, calidad de vida y pobreza. La novedad no radicó en los objetivos propuestos sino en las ambiciosas metas planteadas en cada caso... Las medidas económicas se inspiraron en John Maynard Keynes y John Kenneth Galbraith. Walter Wolfgang Heller presidió el *Consejo de Asesores Económicos*, siendo asesorado —entre otros— por Paul Anthony Samuelson y James Tobin... La reducción de tasas impositivas, la gran novedad del enfoque económico de Kennedy, fue introducida en 1964... por su sucesor [Kennedy fue asesinado el 22 de noviembre de 1963]" (Stein, 1984).

El 14 de enero de 1963 Francia *vetó* el ingreso de Inglaterra al *Mercado Común Europeo* (MCE), que desde comienzos de 1958 habían formado Alemania, Bélgica, Francia, Holanda, Italia y Luxemburgo. El referido ingreso se produjo, finalmente, a comienzos de 1972.

2. Contexto político

"Los hechos del 29 de marzo de 1962 iban a dejar al país aún más confundido y dividido de lo que había estado durante los 4 años de la polémica

(2) "A pesar de su intensidad, esta depresión circunstancial [de la economía Argentina durante 1962 y 1963] es mucho menos grave que el estancamiento en que se encuentra la industria argentina desde hace 15 años... Es indispensable analizar separadamente la depresión circunstancial y el estancamiento permanente en que se encuentra el país desde hace ya muchos años" (CARLOS MARÍA MOYANO LLERENA, presidente de la *Comisión Honoraria de Reactivación Económica*, 1963. El informe destaca en particular la descolocación relativa de Argentina frente a Brasil y México, a partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial).

administración de Frondizi... [a punto tal que] más de una vez Guido tuvo que apelar a su arma más importante: *amenazar con su renuncia*" (el subrayado es mío. Potash, 1994).

Esta sección del capítulo busca recrear en la mente del lector el *vacío político* dentro del cual tuvo que formularse la política económica durante el período en consideración; sin este dato es prácticamente imposible entender tanto las medidas adoptadas como los resultados obtenidos ("en los momentos que vivimos, la solución que se le dé a algunos de los problemas político-institucionales, condiciona la posibilidad de que puedan abordarse con probabilidad de éxito, las difíciles cuestiones que plantea la situación económica y financiera que atravesamos". Federico Pinedo, al aceptar el ministerio de Economía. Pinedo, 1968) (3).

2.1. Cinematográfica asunción de Guido

"Guido nació en *Buenos Aires* (sic), el 29 de agosto de 1910 [de manera que tenía *51* años cuando accedió a la presidencia]... Por carecer de recursos económicos, realizó sus estudios secundarios en Santiago del Estero, donde su futuro suegro tenía un hermano sacerdote que le proporcionó los medios necesarios... Estudió abogacía en la Universidad Nacional de La Plata, radicándose en Viedma, provincia de Río Negro, en 1946, asociándose al estudio jurídico del hermano de un compañero de estudios... En 1958 fue electo diputado provincial, pero a pedido de Frondizi fue ungido senador nacional [por la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI)]" (Cardone, 1998).

"Hombre leal a Frondizi, el 28 de marzo [de 1962, víspera del derrocamiento] Guido anunció que bajo ninguna circunstancia tomaría la presidencia" (Potash, 1994) (4). Producido el golpe de Estado, "un grupo de civiles impidió la instalación de una Junta Militar. En el episodio —que bien podría servir como guión para un film de suspenso— los roles más importantes fueron jugados por Cayo Alsina, Rodolfo Pastor Martínez, Julio César Oyha-

---

(3) Estuvimos a punto de contar con la versión del propio GUIDO, del período en consideración. "Una noche de 1970 o 1971, estaba yo en la redacción de *Clarín*, donde trabajaba, cuando pasó de visita GUIDO. Hablamos en el escritorio del jefe de redacción durante un par de horas. Quería trasmitirme sus recuerdos del año y medio en que había ejercido la primera magistratura de la Nación, 'para que usted los guarde, los publique o los tire'. Recordaba los hechos con nitidez fotográfica... Quedamos en que trabajaríamos en esa suerte de 'memorias' de las que yo sería el destinatario... Hicimos una primera reunión, pero la segunda nunca se concretó, porque según GUIDO 'va a ser indispensable contar la actitud de mucha gente que no va a salir bien parada. Y muchos desempeñan funciones públicas importantes. No ayuda el hecho de descalificarlos recordando errores del pasado'... Pude haberle pedido que continuara trasmitiéndome sus recuerdos. No lo hice y mucho me arrepiento de ello... El libro que GUIDO había aspirado a dictarme no será escrito nunca" (LUNA, 1975).

GUIDO fue biografiado por CARDONE (1998).

(4) Como se explicó en el capítulo anterior, luego de la renuncia del vicepresidente ALEJANDRO GÓMEZ, en su carácter de presidente del Senado de la Nación, GUIDO reemplazaba a FRONDIZI cuando éste se ausentaba del país.

narte y... Frondizi [sic]. 'La contribución del doctor Frondizi [analizada en el capítulo anterior de esta obra] demostró una vez más su gran capacidad de subordinar los sentimientos y las emociones a las necesidades políticas'" (Potash, 1994).

"A las 2 y media de la tarde [del 29 de marzo de 1962] Guido recibió en su despacho a Martínez, ministro de Defensa de Frondizi. Martínez lo convenció de la necesidad de asumir la presidencia de la Nación. Guido escribió un mensaje a la Corte Suprema de Justicia (CSJ), solicitando que se le tomara juramento... No existía ningún antecedente de que un nuevo Jefe del Poder Ejecutivo jurase cuando el ocupante anterior del cargo aún estaba vivo y no había renunciado ni abandonado el puesto voluntariamente. Aún así, lo que enfrentaba la CSJ era una cuestión política mayor, no un asunto jurídico... Oyhanarte, el integrante más joven de la Corte, convenció al resto de sus pares: los jueces acordaron por unanimidad recibir a Guido y hacerlo jurar como Jefe del Poder Ejecutivo, cosa que ocurrió poco después de las 5 de la tarde (5). A todo esto Martínez había regresado a la Casa Rosada, y entretenía con generalidades a los 3 comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas (Cayo Alsina, de Aeronáutica; Agustín Ricardo Penas, de Marina; y Raúl Alejandro Poggi, de Ejército); especialmente a Poggi, quien insistía en que era necesario actuar. Cuando Martínez se enteró por teléfono que Guido había jurado, le comunicó a los comandantes que el país tenía nuevo presidente" (Potash, 1994) (6).

"Guido no era un títere absoluto como muchos creían en esa época, no era la nulidad política, totalmente a merced del capricho militar, que [Juan Carlos Colombres] el humorista *Landrú* caricaturizaba en *Tía Vicenta*. Era un político astuto y a menudo valiente, que sufría de una reputación inmerecida de bebedor excesivo. Renuente a tomar decisiones rápidas (muchas las adoptaba luego de la siesta), llegaba a decisiones que eran tan agudas políticamente que algunos creían erróneamente que había estado en contacto telefónico con Frondizi. Estaba dispuesto a sacrificar todo, incluso parte de su dignidad personal" (Potash, 1994).

---

(5) "La audacia y el golpe de vista certero de OYHANARTE determinó el porvenir del país" (HARIXOY, 1993). "OYHANARTE no fue crucial" (MARTÍNEZ).

GUILLERMO WALTER KLEIN II, secretario privado del miembro de la CSJ PEDRO ABERASTURY, ofrece la siguiente versión: "La CSJ estaba reunida, creyendo que le iban a pedir juramento a ella, para que se hiciera cargo, o a su presidente, BENJAMÍN VILLEGAS BASALVILBASO. Entonces no recibía a nadie. Llegó ALBERTO GORDILLO GÓMEZ, asesor del ministro MARTÍNEZ, para hacer una consulta *oral*. Pidió hablar con uno de los ministros, para preguntar si la CSJ le podía tomar juramento a GUIDO. ¿Qué tiempo hay para contestar? 10 minutos. A los 5 minutos la respuesta fue afirmativa. GUIDO había despistado a los periodistas, diciéndoles que 'iba a MARTÍN GARCÍA'. La CSJ le tomó juramento, delante de los periodistas acreditados, y los empleados de la Corte. GUIDO leyó el papel que traía preparado".

(6) "Esa noche temí por mi vida" (MARTÍNEZ).

"La llegada de GUIDO a la presidencia frustró el Operativo 'Chacarita'. Si entraba POGGI, los duros pensaban meter en cana a 400 personas, entre ellas a mí" (ALBINO GÓMEZ). ¿Que el operativo se denominara Chacarita, significaba cana, o "algo más"? "No lo sé" (ALBINO GÓMEZ).

2.2. *Azules y colorados*

Guido llegó a la presidencia de la Nación *forzando* la aplicación de la Ley de Acefalía. Más importante todavía, Guido ocupaba la presidencia de la Nación, pero; ¿dónde residía el *poder*? ¿Quién estaba en condiciones de fijar un rumbo institucional?

"Martínez pasó de la cartera de Defensa a la de Interior. Punto central en su plan político era el funcionamiento continuado del Congreso de la Nación, y las instituciones provinciales. Para lo cual contaba con el apoyo de Guido y de los ministros civiles, entre ellos el de Economía, Federico Pinedo" (Potash, 1994). Meses antes de fallecer, en un jugosísimo reportaje, el propio Pinedo rememoró así la situación: "cayó Frondizi y lo siguió Guido. Vino acá un almirante y me ofreció la cartera de Hacienda. 'Bueno, pero preferiría mucho más ser ministro de Interior, porque creo que tengo una idea clara de lo que corresponde hacer para salir del atolladero' (7). Puse algunas condiciones: 'yo creo que debe subsistir el Congreso'. Se habían elegido diputados peronistas. 'Bueno —dije— si los diputados peronistas son inhábiles para ser diputados, porque hay una ley vigente que lo prohibe, los mandatos de ellos pueden ser anulados, pero no hay ningún motivo para anular el hecho electoral de los que lo votaron'. *A no dramatizar, a no ponerle más fuego a la hoguera.* Cuando cierren el Congreso yo me voy" (Pinedo, 1971a).

Precisamente "Martínez el 18 de abril, y Pinedo el 20, renunciaron cuando se decidió el cierre del Congreso de la Nación... La renuncia de Pinedo no fue el hecho culminante de ese día... sino que los oficiales legalistas, para clarificar sus diferencias, decidieron sacar sus tanques a la calle (en el enfrentamiento de Semana Santa no se disparó un sólo tiro)" (Potash, 1994) (8).

La situación política se endureció. El decreto 3534, del 23 de abril de 1962, *anuló* las elecciones provinciales y municipales del 17 de diciembre de 1961, 14 de enero, 25 de febrero y 18 de marzo de 1962, e intervino las provincias de Catamarca, Corrientes, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, San Juan, San Luis, Santa Cruz y Santa Fe (9); el decreto 3657, del 25 de abril, anuló las elecciones nacionales del 17 de diciembre de 1961 y el 18 de marzo de 1962; y el decreto 3658, también del 25 de abril, *convocó* a elecciones de presidente y vicepresidente para el 27 de octubre de 1963, con asunción de funciones el 1 de mayo de 1964.

---

(7) "La función principal del gobierno es hoy la pacificación interna, y con ese propósito declarado he aceptado el ministerio" (PINEDO, 1971a), enfatizaría al hacerse cargo de la cartera de Economía.

(8) El decreto 4419, del 19 de mayo de 1962, declaró en *receso* al Congreso de la Nación; y el decreto 9204, del 6 de setiembre, lo *disolvió*, al tiempo que convocó a elecciones legislativas, para el 27 de octubre de 1963.

(9) Las provincias de Buenos Aires, Chaco, Río Negro, Santiago del Estero y Tucumán, habían sido intervenidas por FRONDIZI, mediante el decreto 2542, del 29 de marzo de 1962.

El decreto 4420, del 19 de mayo de 1962, otorgó a los *partidos políticos* 120 días para reorganizarse, a partir de la reforma del estatuto; el decreto 7162, del 24 de julio, aprobó el *estatuto* de los partidos políticos (el decreto 8162, del 13 de agosto, modificó el decreto 7162/62); y el decreto 12.530, del 19 de noviembre, al tiempo que derogó los decretos 4420/62, 7162/62 y 8162/62, aprobó el *nuevo estatuto* de los partidos políticos.

El decreto 7165, del 24 de julio de 1962, restableció la vigencia del decreto 4161/56, que había prohibido la utilización del nombre de Juan Domingo Perón o sus símbolos partidarios; y el decreto 2713, del 10 de abril de 1963, incluyó dentro del decreto 4161/56, y por consiguiente penalizó, a quienes hicieran de palabra o por escrito, la apología del tirano prófugo (sic) o del régimen peronista, la difusión de directivas, declaraciones, entrevistas o actividades del tirano prófugo, y que de alguna manera significaran ingerencia en el plano de lo político o gremial nacional, y el contacto por cualquier medio con el tirano prófugo, por cuestiones vinculadas a la actividad política o gremial.

El decreto 5668, del 22 de junio de 1962, creó la *Comisión ejecutiva investigadora de irregularidades en la adminstración pública nacional* (disuelta por el decreto 10.026, del 28 de setiembre); y el decreto 11.265, del 24 de octubre, creó la *Fiscalía nacional de investigaciones administrativas,* para promover la investigación de la conducta de los funcionarios públicos, denunciando ante la justicia competente los hechos que fueran considerados presuntos delitos.

A la luz de las "nuevas formas de acción subversiva, desarrolladas por los enemigos de la democracia y el mundo libre", el decreto 788, del 30 de enero de 1963, *reprimió* los delitos contra la seguridad de la Nación, la seguridad pública, la salud pública y la tranquilidad pública; y el decreto 4214, del 24 de mayo, declaró *ilegal,* y en consecuencia prohibió su actuación, de toda asociación de personas u organizaciones que, bajo el nombre de *Partido Comunista* o cualquier otra denominación, proclamara o admitiera los principios del comunismo internacional en cualquiera de sus formas.

Los siguientes hechos muestran la fluidez que tenía la situación militar en aquel entonces: "entre el 1 de abril y el 1 de octubre de 1962 hubo *4* comandantes en jefe del Ejército; cada facción militar tenía sus propios consejeros civiles; cuando [en agosto de 1962] Guido convocó al general retirado José Octavio Cornejo Saravia para ofrecerle la Secretaría de Guerra, éste le dijo que estaba en favor de una dictadura a largo plazo. Entonces Guido le contestó: 'General, usted está acá porque su nombre es garantía de unión de los 2 sectores del Ejército. Y para ofrecerle el cargo, no para hablar de política; pero no tengo ningún inconveniente y le propongo que dentro de 15 días, cuando usted haya tomado contacto con la realidad del importante cargo que va a desempeñar, continuemos la conversación esa de la dictadura de los

10 años. Pero ahora, hágame el favor, acepte el cargo porque usted es la solución y no podemos seguir perdiendo tiempo'" (Potash, 1994) (10).

En este clima, que los militares "se fueran a las manos" era sólo cuestión de tiempo. Lo cual ocurrió en 2 oportunidades: setiembre de 1962 y abril de 1963. "A partir del 18 de setiembre de 1962 se produjeron choques armados durante 3 días entre los legalistas *azules* y sus rivales *colorados* (dado el papel que muchos de los oficiales azules iban a desempeñar 4 años después, en el golpe militar de 1966, es legítimo preguntarse acerca de la sinceridad de los objetivos manifiestos de 1962) (11)... La victoria de los azules, sobre los más numerosos colorados, tiene varias explicaciones: propuestas más atractivas para el Ejército (profesionalización), mayor agresividad. Hubo muy pocas bajas de ambos bandos... El 22 de setiembre Juan Carlos Onganía, líder de los azules, fue designado comandante en jefe del Ejército" (Potash, 1994). Por recomendación de Onganía, Benjamín Rattenbach fue nombrado secretario de Guerra, "ejerciendo un papel semejante al de un primer ministro; y a partir del 5 de octubre de 1962 Martínez regresó al ministerio de Interior,... hasta el 27 de marzo de 1963" (Potash, 1994).

"El 2 de abril de 1963 estalló una nueva revuelta colorada... Los combates más graves se produjeron en el Regimiento de Tanques de Magdalena y en la Base de aviación naval de Punta Indio. Hubo *19* soldados y *5* marinos muertos, *87* heridos". (Potash, 1994). Volvieron a ganar los azules.

Estos enfrentamientos militares dieron lugar a sendos *comunicados*, principalmente recordados por sus números: el *150*, del 23 de setiembre de 1962, y el *200*, del 6 de abril de 1963. "Creemos antes que nada que el país debe retornar cuanto antes al pleno imperio de la Constitución que nos legaron nuestros mayores... Propiciamos, por lo tanto, la realización de elecciones mediante un régimen que asegure a todos los sectores la participación en la vida nacional, que impida que alguno de ellos obtenga, por medio de métodos electorales que no responden a la realidad del país, el monopolio artificial de la vida política, que exija a todos los partidos organización y principios democráticos y que asegure la imposibilidad del retorno a épocas ya superadas... Creemos que las Fuerzas Armadas no deben gobernar", se lee en el primero de ellos; "nuevamente se ha puesto al país al borde del caos. Se intentó imponer una dictadura... Se ratifica totalmente el comunicado 150", se lee en el segundo (los textos fueron reproducidos en Altamirano, 2001).

"El conflicto militar de 1962-63 entre azules y colorados puede entenderse como un enfrentamiento entre grupos del Ejército que sacaron conclusio-

---

(10) "La oposición entre azules y colorados no obedeció a que unos y otros tuvieran una imagen distinta del país, sino de la incompatibilidad entre 2 concepciones diferentes acerca de la misión que incumbía a las Fuerzas Armadas en esa coyuntura" (SARAVIA, 1968).

(11) "El ministro de economía ALSOGARAY, en ese momento en Estados Unidos participando de la asamblea anual del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, regresó precipitadamente para mediar" (POTASH, 1994).

nes diferentes sobre los acontecimientos. Para los colorados, las reglas de juego políticas no podían ni debían cambiarse: el 'juego' era *imposible*. Para los azules, en cambio, mediante la alteración de algunas de las reglas, se podían crear las condiciones suficientes para el juego democrático" (Kvaternik, 1978).

Claro que la realidad nunca es tan nítida, y con frecuencia las personas menos. "Luego de la segunda victoria azul el general Enrique Rauch, amigo cercano de Onganía, se hizo cargo del ministerio de Interior, y se portó como un... ¡colorado!... Decidido a 'limpiar el país', arrestó a *35* denunciados como 'delincuentes económicos', más *17* acusados de pertenecer al 'grupo de Frigerio'. El escándalo no perturbó a Rauch, quien pensaba incluso derrocar a Guido si se interponía" (Potash, 1994).

2.3. Elección del 7 de julio de 1963

Como se dijo, el decreto 3658/62 había convocado a elecciones de presidente y vicepresidente para el 27 de octubre de 1963. Pero ésta no fue la fecha en que se celebraron los comicios, ya que el decreto 260, del 14 de enero de 1963, las adelantó al 23 de junio; y el decreto 3284, del 2 de mayo, las postergó para el 7 de julio.

Cambiar 2 veces la fecha de una elección es signo de desprolijidad, pero como se verá de inmediato, a la luz de otras esta fue una cuestión menor.

"El desafío político permanente era cómo asegurar una participación suficientemente amplia en las próximas elecciones, para darle legitimidad democrática al gobierno resultante, sin permitir al mismo tiempo que los seguidores de Perón controlaran ese gobierno. Martínez buscaba un entendimiento informal, la cúpula del Ejército prefería garantías legales. La idea de [el ministro de Interior] Osíris Guillermo Villegas (12) era que, aplicando la representación proporcional, nadie ganará las elecciones, y el Colegio Electoral eligiera a... Juan Carlos Onganía. La idea esta incluida en un memorándum escrito el 11 de junio [de 1963], probablemente escrito por Alvaro Carlos Alsogaray" (Potash, 1994).

"Luego de los acontecimientos militares de setiembre de 1962 el gobierno de Guido inició las gestiones necesarias para lograr un acuerdo con todos los partidos, que serviría de garantía y almohadón para la reincorporación del peronismo a la vida política institucional. Surgieron 2 propuestas: El *Gran Acuerdo Nacional Argentino* (GANA) y el *Frente Nacional y Popular* (Frente)" (Kvaternik, 1978).

"El GANA fracasó por la reticencia de la Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP) a incorporarse" (Kvaternik, 1978). Su líder, Ricardo Balbín, "estaba en

(12) Desde mayo de 1963. Fue "una de las 3 personalidades de éxito en la gestión GUIDO, junto a MARTÍNEZ y OYHANARTE" (HARDOY, 1993).

favor de postergar las elecciones por 5 años y constituir un gabinete de Unión Nacional con todos los partidos" (Potash, 1994).

"El Frente se integró en marzo de 1963, con la Unión Popular (UP), la UCRI, el Partido Conservador Popular, el Partido Demócrata Cristiano y otros grupos menores del socialcristianismo. El gobierno quería que el Frente presentara candidatos 'potables' para presidente y vicepresidente" (Kvaternik, 1978). Al no lograrlo, el decreto 4046, del 17 de mayo de 1963, dispuso que la UP [partido que iba a presentar los candidatos peronistas] sólo podría presentar candidatos propios para diputados nacionales, legisladores provinciales, concejales municipales y consejeros escolares, pero no para presidente y vicepresidente de la Nación (13); el decreto 4200, del 23 de mayo, dispuso que durante la vigencia del estado de sitio el Poder Ejecutivo podría supeditar la autorización para salir del país, al compromiso que las personas que formularan la opción asumieran por escrito, de no residir en países limítrofes con la República Argentina hasta su regreso a ésta; y el decreto 4215, del 24 de mayo, dispuso que todo ciudadano argentino que deseara viajar directa o indirectamente a *España*, además de la documentación que determinan las disposiciones en vigencia, debería contar con una autorización especial que a tal efecto sería expedida por la Policía Federal, y que todo ciudadano argentino, a efectos de regresar a la República, en todos los casos en que con anterioridad al 17 de abril de 1963 hubiera residido, permanecido en, o visitado España, necesitaría la intervención en su pasaporte de las autoridades consulares argentinas acreditadas en aquel país o ante cualquier otro desde donde iniciara el regreso, aclarando que la vigencia de las normas establecidas precedentemente se extendería hasta el 12 de octubre de 1963.

El 24 de mayo de 1963 el Frente proclamó la fórmula Vicente Solano Lima (Partido Conservador Popular)-Carlos Sylvestre Begnis (UCRI), "lo cual provocó la división de la UCRI, y el retiro del Frente, de Oscar Eduardo Alende y sus seguidores" (Kvaternik, 1978). En tanto que "el 3 de julio de 1963 el gobierno impugnó a 11 electores presidenciales del Partido Conservador Popular. Frente a lo cual la conducción frentista decidió abstenerse y decretó el voto en blanco" (Kvaternik, 1978) (14).

Proscriptos los candidatos peronistas, la pulseada electoral se planteó entre los siguientes binomios: Arturo Umberto Illia-Carlos Humberto Perette

---

(13) Para neutralizar "una picardía" el decreto 4874, del 19 de junio de 1963, dispuso extender las limitaciones establecidas por el decreto 4046/63, a todos aquellos partidos políticos que, bajo cualquier denominación, presentaran los mismos candidatos a presidente y vicepresidente de la Nación, que hubiere pretendido oficializar la UP, o que hubieren sido afiliados a esta agrupación o participantes en ella; y el decreto 5478, del 3 de julio, *inhabilitó* a RAÚL MATERA para ser electo presidente o vicepresidente de la Nación, en las elecciones convocadas por los decretos 260/63 y 3284/63.

(14) "¿Y JUAN DOMINGO PERÓN? Las condiciones de la gestación de la fórmula SOLANO LIMA-BEGNIS (reedición sin disimulo del pacto de 1958), más la movilización destinada a burlar los decretos que le impedían el acceso a las candidaturas ejecutivas, indican una estrategia dirigida a hacer naufragar el Frente. Ciertamente, 'el jugador más importante del juego no quería ganar'. ¿Acaso porque no podía hacerlo?" (KVATERNIK, 1978).

(UCRP) (15); Oscar Eduardo Alende-Celestino Gelsi (UCRI); y Pedro Eugenio Aramburu-Horacio Ricardo Thedy (Unión del Pueblo Argentino, UDELPA). "El candidato de Guido para mejorar la estabilidad del país era Aramburu, para algunos 'un De Gaulle argentino'. El 20 de agosto de 1962, en la casa de Martínez, Guido se reunió con Aramburu" (Potash, 1994).

"La UCRP obtuvo 2.441.064 votos (*25,1%* de los 9.710.116 sufragios totales), hubo 1.884.435 votos en blanco (*19,4%* del total), la UCRI obtuvo 1.593.002 votos (*16,4%*) y UDELPA 726.861 votos (*7,5%* del total)" (Fraga, Tesio y Burdman, 1995) (16). "La fórmula Illia-Perette fue consagrada por el Colegio Electoral el 31 de julio de 1963" (López Alonso, 1982).

El decreto 5588, del 9 de julio de 1963, dispuso la *libertad* de todos los civiles detenidos a disposición del Poder Ejecutivo Nacional; el decreto 7602, del 12 de setiembre de 1963, concedió *amnistía* para todas las infracciones militares conexas con hechos acaecidos desde el 22 de mayo de 1958; el decreto 7603, también del 12 de setiembre, concedió amnistía a todos los infractores, encausados o condenados por delitos políticos y comunes conexos; y el decreto 7604, dictado en la misma fecha, concedió amnistía a todos los delitos políticos y comunes conexos cometidos con motivo de los hechos militares del 2 de abril y subsiguientes, de 1963.

3. Autoridades económicas

Si Guido es uno de mis héroes, con más razón lo son quienes lo acompañaron al frente de la cartera económica, porque no solamente ellos no habían creado las dificultades que intentaban superar, sino que además llegaron al gobierno "desde la calle", ejerciendo una verdadera opción.

Punto que explicitaron los 2 primeros ministros de economía del período en consideración. "Cuando se tienen 67 años de edad y una vida pública de más de medio siglo, no se puede llegar a un ministerio —y hacerlo por tercera vez, casi 30 años después de haber sido designado para tan alto cargo por primera vez— con la ilusión de que a uno le esperan gran número de satisfacciones en el desempeño de la función ministerial" (Pinedo; 1968); "ante la renuncia de Pinedo, Guido le ofreció la cartera a varios economistas, y todos (dada la lamentable y grave situación económico-financiera del país) la rechazaban. Finalmente se la ofreció a Alsogaray, quien enfrentó el siguiente dilema: aceptar la 'misión imposible' o, al igual que los demás, rechazarla y no correr riesgos" (Reboursin, 1985). "Fue un error trágico haber sido ministro de Economía durante la gestión de Guido" (Alsogaray, 1990).

---

(15) "BALBÍN no permitió que propusieran su nombre para candidato. ¿Por qué? Una explicación muy aceptada es que no esperaba ganar, y ya había perdido 2 veces. Además se pensó que ILLIA sería más aceptable para los votantes de la clase obrera" (POTASH, 1994).

(16) Además, el Partido Demócratas Progresista obtuvo *6,4%* de los votos, el Demócrata Cristiano *4,5%*, el Socialismo Argentino *2,7%*, etc., y en conjunto, otros *35* (sic) partidos, *6%*.

ARAMBURU logró 1.300.000 votos, porque otros partidos también lo llevaron como candidato a presidente (ETCHEPAREBORDA, 1982).

El ministerio de *Economía* estuvo a cargo de Jorge H. Wehbe durante *11* días, "a caballo" de la transición Frondizi-Guido. Durante el período en consideración, la cartera económica estuvo en manos de *4* personas: Federico Pinedo, durante los *19* días que separan el 6 y el 25 de abril de 1962; Alvaro Carlos Alsogaray, durante los *224* días que separan el 30 de abril y el 9 de diciembre de 1962 (segunda vez que ocupaba el cargo); Eustaquio A. Méndez Delfino, durante los *155* días que separan el 10 de diciembre de 1962 y el 13 de mayo de 1963; y José Alfredo Martínez de Hoz, durante los *144* días que separan el 21 de mayo y el 11 de octubre de 1963 (17).

Méndez Delfino, presidente del *Banco Central* desde el 28 de enero de 1960, continuó en el cargo hasta el 30 de mayo de 1962; fue sucedido por Ricardo Pedro Pasman, durante los *193* días que separan el 31 de mayo y el 9 de diciembre de 1962; y éste a su vez por Luis María Otero Monsegur, durante los *311* días que separan el 10 de diciembre de 1962 y el 11 de octubre de 1963 (18).

¿Por qué razón fueron reemplazados los diferentes ministros de Economía? "Siempre he creído que el desempeño de la función ministerial implica no sólo la obligación de cuidar una determinada rama de la administración pública, sino el privilegio y la responsabilidad de tener participación en la decisión de los problemas generales de gobierno", afirmó *Pinedo* al presentar su renuncia (Pinedo, 1968). "El presidente debe reunirse con sus ministros, no es una cosa vertical, que me explico en los militares. Pero yo no soy militar. Un ministro siempre tiene que poder ver a su presidente. Un ministro no es sólo el encargado de una cartera, es un miembro del Consejo que gobierna. Nuestro sistema de gobierno es un sistema *presidencial ministerial*, en que los ministros son rodaje no subalterno sino principalísimo, y un ministro se va no sólo por cosas de su ministerio, sino por las de otros. Claro, no es cuestión de irse por triquiñuelas, pero cuando los asuntos son de significación suficiente como para dar la orientación de un gobierno, un ministro se cree obligado a irse" (Pinedo, 1971a).

Clarísima la distinción entre el ministro-consejero y el ministro-secretario, que no sólo predicaba sino que aplicó en su propio caso: Pinedo dejó el ministerio por razones "extraeconómicas" (no es que el cierre del Congreso de la Nación le iba a complicar su gestión económica; es que según *él* no convenía cerrar el Congreso y punto). El ministro de Economía de un país tiene que acompañar a su presidente, cuando éste tiene que adoptar decisiones sobre declaración de guerra a otro país, aplicación de la pena de muerte

(17) PINEDO, abogado, nació en Buenos Aires el 24 de abril de 1895, de modo que como él mismo declaró, tenía *67* años cuando accedió al cargo por tercera vez; ALSOGARAY, capitán e ingeniero, nació en Esperanza, Provincia de Santa Fe, el 22 de junio de 1913 (*48* años al acceder al cargo); MÉNDEZ DELFINO, abogado, nació en Buenos Aires el 19 de octubre de 1897 (*67* años); y MARTÍNEZ DE HOZ, abogado, nació en Buenos Aires el 13 de agosto de 1925 (*37* años).

(18) PASMAN, industrial, nació en Buenos Aires el 29 de junio de 1912, de manera que tenía *49* años cuando accedió al cargo; y OTERO MONSEGUR, abogado, nació en Buenos Aires el 9 de febrero de 1914 (*48* años al acceder al cargo).

o legislación sobre divorcio o aborto, nutriéndose técnicamente para mejorar su toma de decisiones, pero opinando como hombre que acompaña políticamente una gestión de gobierno (19).

Alsogaray "renunció por presión de los representantes empresarios, particularmente agropecuarios, quienes solicitaron su renuncia frente a la 'invitación' a pagar un impuesto de emergencia equivalente a 5% de las operaciones... La renuncia de Alsogaray no se debió a reclamos o protestas de la clase trabajadora" (Reboursin, 1985).

Méndez Delfino renunció como consecuencia de una crisis de Gabinete, al cual "los ministros civiles no regresaron luego de renunciar" (Potash, 1994).

...

Por último, el decreto 4864, del 18 de junio de 1963, creó el *Gabinete Económico Social*, integrado por los ministros de Economía y de Trabajo y Seguridad Social, y los secretarios de Agricultura y Ganadería, Comercio, Energía y Combustibles, Hacienda, Industria y Minería.

4. Medidas adoptadas

¿Cómo fue posible, en este contexto político, diseñar e implementar una política económica? En 1997 fue posible vivir en Belfast, Jerusalem o Argel, aunque bastante más difícil que en Ontario; por lo que, frente a los mismos estímulos, en unas ciudades y en la otra los seres humanos reaccionaron de manera distinta. Igual ocurrió con la política económica durante el período en consideración.

En los capítulos anteriores de la obra la presentación de las medidas agrupó las disposiciones adoptadas por tipo de medida o sector al que se refiere (ejemplos: política monetaria, comercial, precios y salarios, etc.); para trasmitir mejor el ambiente en el que fueron dispuestas, en este capítulo las medidas se presentan respetando más el orden cronológico.

"La aguda crisis no tiene una explicación unicausal. Los aumentos masivos de salarios de fines de 1961, una situación financiera [pública] sumamente grave, resultante de los sucesivos déficit de presupuesto y la desorganización de los servicios públicos, y una presión sobre el mercado de cambios,

(19) DE PABLO (1979a) mostró, a pesar de las filosofías políticas diferentes, y las visiones también diferentes del funcionamiento económico, la enorme coincidencia que en el plano instrumental hubo entre las políticas económicas implementadas por PINEDO en 1962 y por CELESTINO RODRIGO en 1975. Pero desde el punto de vista de la renuncia PINEDO y RODRIGO estuvieron en las antípodas: PINEDO renunció porque él no aceptó la política general del gobierno, RODRIGO renunció porque el gobierno no le aceptó su política económica (¿por qué PINEDO se preocupó tan poco de la economía, y por qué RODRIGO se preocupó tan sólo de la economía?).
AZARETTO (1998) biografió a PINEDO.

provocada por el elevado nivel de las importaciones, la masa de obligaciones en moneda extranjera a corto plazo y las excesivas inversiones, fueron los principales factores que, combinados con la inestabilidad política, llevaron a esta etapa depresiva de nuestra economía" (BCRA, Memoria 1962). "Ante la interrupción constitucional se retrajo la confianza, toda vez que el gobierno de transición carecía de un programa económico atrayente y se ignoraba cuál partido ganaría las elecciones" (Alemann, 1996).

"El período que va entre la caída de Frondizi y el comienzo del gobierno de Illia constituye un ejemplo de lo que ocurre cuando la formulación de políticas pasa a manos de funcionarios de menor nivel que ocupan puestos en organismos estables, como el BCRA. La coordinación de políticas se hizo imposible por la lucha abierta entre 'colorados' y 'azules'" (Mallon y Sourrouille, 1973).

4.1. Pinedo

El 6 de abril de 1962 Guido se reunió con Roberto Teodoro Alemann, Julio Emilio Alizón García, César Augusto Bunge, Guillermo Walter Klein, Adalbert Krieger Vasena, Eustaquio A. Méndez Delfino y Carlos María Moyano Llerena. Por la tarde juró como ministro de Economía... Pinedo, quien inmediatamente comenzó a adoptar medidas.

"El viernes 6 de abril el BCRA había vendido *$us 13 M.* El sábado 7 y el domingo 8 estudiamos la situación con Klein, Alejandro Frers y Méndez Delfino, llegando a la misma conclusión: no se podía continuar manteniendo el cambio" (Pinedo, 1968). El lunes 9 el BCRA dejó de intervenir (léase, vender divisas) en el mercado de cambios, decisión que oficializó por comunicado BCRA 1754, que dice textualmente: "el ministerio de Economía y el BCRA consideran, con carácter transitorio, que para fijación de la política a seguir, persiguiendo el objetivo de asegurar sobre bases sólidas y permanentes la estabilidad monetaria, es conveniente dejar actuar libremente, en estos momentos, a las fuerzas que intervienen en el mercado de cambios... El BCRA volverá a ejercer su función reguladora cuando las circunstancias lo aconsejen" (20).

---

(20) PINEDO fue acusado de haberle preavisado a sus amigos lo que iba a hacer en materia cambiaria, para que pudieran comprar divisas antes de que el BCRA dejara de vender por quedarse sin reservas.

"La acusación siempre me pareció una canallada, pero además muy estúpida. Porque cuando ocurrió el episodio en consideración, el BCRA hacía exactamente *un año* que venía perdiendo reservas de manera continua, y el decreto 2827, del 26 de marzo de 1962, había convalidado la decisión del BCRA de suspender transitoriamente las actividades del mercado cambiario (las cuales se reanudaron días después). En estas condiciones cabe preguntar: ¿tan idiotas eran los amigos de PINEDO, que él tenía que llamarlos para que supieran que 'algo habría de ocurrir'?" (DE PABLO, 1995). La descripción del episodio que hace el propio PINEDO muestra que la realidad, una vez más, supera a la ficción. En sus palabras: "tan no avisé que una gran firma de esta plaza, viejo cliente de mi estudio y cuyos principales accionistas lo han seguido siendo, vinculada por lo demás con un director del BCRA, y con el subsecretario de economía, *vendió* ese día cientos de miles de dólares al tipo de cambio que dejaba de ser sostenido" (PINEDO, 1968).

Además el decreto 2997, también del 9 de abril de 1962, aumentó —a partir del 1 de mayo de 1962— de *10%* a *13%* la tasa del impuesto a las ventas; el decreto 2998, dictado en la misma fecha, creó un recargo de emergencia de *20%*, que se aplicó a todas las mercaderías que se importaran, incluidas las comprendidas en regímenes especiales y las exentas de recargos; y el decreto 3027, del 10 de abril, elevó a $mn 7 el litro de la nafta común (lo cual implicó un aumento de *30%*), y a $mn 10 el litro de la nafta especial (aumento de *33%*).

El aumento de los combustibles se justificó en el hecho de que "es inconcebible que se vendan centenares de millones de metros cúbicos de productos por mucho menos de lo que a la entidad [YPF] le cuesta producirlo o proporcionarlos, ocasionándole al Estado o a sus reparticiones pérdidas por muchos miles de millones de pesos" (Pinedo, 1968).

Y no hubo más medidas, por lo que Pinedo (1971a) diría que en rigor su gestión duró *una semana*, y no los 19 días que van del juramento a la segunda presentación de su renuncia, la cual fuera aceptada el 25 de abril. La duración es discutible, no así la razón por la que terminó su gestión pues, como se indicó, antes de hacerse cargo del ministerio Pinedo explicitó su posición con respecto al Congreso de la Nación ("si lo cierran me voy"). "Le escribí al presidente manifestándole mi preocupación por las medidas políticas e institucionales que se habían tomado, que no coinciden —algunas de ellas— con mis puntos de vista" (Pinedo, 1968). Junto con buena parte del Gabinete Nacional renunció el 20 de abril, como consecuencia del referido cierre parcial del Congreso de la Nación.

...

Para recalcar el fundamento político de su renuncia, y por consiguiente la sensación de continuidad en política económica, en la conferencia de prensa que siguió a la presentación de su dimisión dijo: "supongo que la opinión informada tendrá idea de que las medidas [de política económica] que se han tomado no eran las únicas que se iban a tomar y que correspondía tomar otras. Pero eso será función que corresponderá a mi sucesor" (Pinedo, 1968), mencionando la existencia de un documento que había preparado para enviar al BCRA, el cual distribuyó como curiosidad dado que había dejado el cargo. En el mencionado documento recomendaba "permitir que los bancos convengan *libremente* con sus depositantes el interés a que aquéllos recibi-

---

No lo conocí personalmente, pero supe de la existencia de PINEDO, precisamente, durante y después de estos intensos 19 días. Iniciaba mi tercer año de la licenciatura en economía en la Universidad Católica Argentina (UCA) y recuerdo que en aquellos días, y durante un cierto tiempo, todas las calamidades existentes —que no eran pocas— y muchas de las que no existían, se explicaban por... PINEDO (quizás hasta los choques automovilísticos se debían "a los nervios con los cuales se maneja, por culpa de PINEDO"). Con el tiempo, el deporte de echarle la culpa de todo a PINEDO, fue reemplazado por el de echarle la culpa de todo a ALSOGARAY, KRIEGER VASENA, MARTÍNEZ DE HOZ, etc.

rán sus depósitos de ahorro y plazo fijo, así como que convengan las tasas que cobrarán por sus préstamos o adelantos" (Pinedo, 1968). ¿Se imagina qué hubiera pasado en Argentina si las tasas de interés se hubieran liberado en 1962, y no 14 años después, como finalmente ocurrió?

"Con disciplina fiscal y monetaria el peso argentino puede ser una moneda tan sana como cualquiera; y por mi parte estoy absolutamente decidido a hacer para conseguirlo todo lo posible; diría todo lo necesario... Hay fases de la economía en que sin una política crediticia extremadamente dura no se puede mantener una moneda... por consiguiente no hay más remedio que persistir en esa política de dureza, aunque ello sea doloroso. Estamos en uno de ellos, en que toda la expansión crediticia deprime el valor de la moneda, y si se trata de una moneda como el peso, de libre convertibilidad, expele las divisas" (Pinedo, 1968).

Nítida descripción de lo que la literatura especializada, desde mediados de la década de 1970, denomina el *enfoque monetario de la balanza de pagos* (Frenkel y Johnson, 1976). Pinedo era totalmente conciente de la "iliquidez" que existió en Argentina antes y durante su gestión, pero —particularmente desde abril de 1962 en adelante— leyó correctamente que los argentinos disminuimos la demanda de dinero local, y por consiguiente toda política de reposición de pesos para combatir la referida iliquidez, lo único que iba a producir era pérdida de reservas y, eventualmente, devaluación; lo cual muestra que las críticas que le hicieron, de llevar adelante una política monetaria restrictiva, entendida como decisión *autónoma* de política económica, resultaban de diagnosticar incorrectamente lo que estaba ocurriendo con la demanda de dinero local.

4.2. Alsogaray

Si Pinedo tuvo que enfrentar una situación económica exigida, su sucesor más. En su segundo ministerio a Alsogaray no lo acompañó ni siquiera la suerte, ya que "a los golpes militares hubo que adicionarle la sequía y el incendio de la usina Dock Sud" (Reboursin, 1985) (21).

Un par de semanas después de haber vuelto al ministerio, Alsogaray planteó su diagnóstico y propuestas en los siguientes términos: "estamos delante de una de las crisis más graves de las últimas décadas... El presente programa comprende las primeras medidas... La orientación general se conoce como 'Economía social de mercado'... Se ha resuelto la implantación de un régimen

(21) "La sequía, una de las más graves de nuestra historia, afectó a cerca de 20 millones de hectáreas" (MARTÍNEZ DE HOZ, 1962). A raíz del referido incendio el decreto 8321, del 16 de agosto de 1962, *limitó* el consumo de energía eléctrica por parte de algunos de los usuarios de SEGBA, disponiendo que las industrias debían trabajar entre las 22 horas de un día, y las 6 del día siguiente, las textiles y de alimentos, entre las 6 y las 14 horas, prohibiendo los comercios iluminar vidrieras, encender carteles luminosos, estufas eléctricas, radios y televisores, entre las 6 y las 22 horas (el decreto 8451, del 2 de octubre de 1963, derogó el decreto 8321/62).

de redescuento de emergencia, a cargo del BCRA... En la secretaría de Hacienda se ha organizado una comisión especial de pagos o compensación de deudas... Se emitirá un nuevo título para cancelar obligaciones del Estado con sus proveedores... Se emitirán además bonos para colocar entre proveedores del Estado... Se acordarán facilidades a los contribuyentes, para consolidar sus deudas con las cajas de previsión social... Los importadores podrán pagar los derechos aduaneros en 5 cuotas mensuales... A partir del 1 de setiembre de 1962 se liberarán los intereses bancarios correspondientes a las operaciones de plazo fijo y caja de ahorro, y se autorizará el funcionamiento de nuevos bancos y la apertura de nuevas agencias, en forma prácticamente automática... Es absolutamente imposible poner al día de inmediato los sueldos y beneficios jubilatorios del sector público. No hay manera tampoco de corregir esta lamentable situación por vías excepcionales... Se emitirá un empréstito nacional, con garantía oro... Se deroga el impuesto a los beneficios extraordinarios, que es en estos momentos de escaso rendimiento y de difícil percepción, y se crea un impuesto de emergencia, por 3 años, a las altas rentas... Se ha resuelto encarar una lucha definitiva contra el contrabando... Se está preparando un programa especial para promover la producción agropecuaria y las exportaciones... Se estudia la fijación de una política definitiva de recargos y de protección industrial... El gobierno se propone dar un gran impulso al Plan Federal de la Vivienda".

Las medidas adoptadas —íntimamente vinculadas entre sí— se centraron en los planos fiscal, cambiario y comercial, de pagos externos y negociación con el Fondo Monetario Internacional (FMI), y monetario y crediticio.

a. Política fiscal. En materia de *ingresos*, el decreto 4725, del 28 de mayo de 1962, otorgó *facilidades de pago* para los *gravámenes aduaneros* y portuarios, posibilitando abonarlos *20%* al contado, y el resto en *6* cuotas mensuales, con 1% mensual de interés (el decreto 5257, del 11 de junio, complemento el decreto 4.725/62); el decreto 8723, del 29 de agosto, *prorrogó* el plazo para el despacho a plaza de mercaderías importadas, así como los plazos de vencimiento de las cuotas respectivas; el decreto 4895, del 1 de junio de 1962, *consolidó* al 30 de abril de 1962, la deuda por aportes, contribuciones y todo otro concepto, que los empleadores tuvieran con las *cajas nacionales de previsión social*, pudiendo los deudores acogerse a la moratoria extraordinaria que se dictaría; el decreto 8819, del 30 de agosto, acordó un plazo de espera hasta el 31 de diciembre de *1963*, para exigir las deudas previsionales, las cuales entre mayo de 1962 y diciembre de 1963 devengarían una tasa de interés de 15% anual, pudiéndose abonar sin interés, en *24* cuotas a partir de noviembre de 1962, con 15% anual de interés, en *36* cuotas a partir de enero de 1964, o con 24% anual de interés, en *96* cuotas a partir de enero de 1964 (el decreto 11.232, del 23 de octubre, reglamentó el decreto 8819/62); y el decreto 13.440, del 5 de diciembre, instrumentó la *moratoria impositiva*, posibilitando pagar los gravámenes adeudados, en *16* cuotas trimestrales, cancelando las primeras cuotas 2% de la deuda, y las últimas 10% de la misma.

El decreto 6480, del 5 de julio de 1962, posibilitó "blanquear" patrimonios no justificados al 31 de diciembre de 1961, abonando entre *5%* y *10%*

según el monto a regularizar (el decreto 6881, del 17 de julio, dispuso que el decreto 6480/62 no se aplicaría a las empresas automotrices; y el decreto 9292, del 7 de setiembre, aclaró el decreto 6480/62 con respecto a la responsabilidad de los directores y síndicos de las sociedades de capital); el decreto 7344, del 26 de julio, permitió deducir, a efectos del impuesto a los réditos, *25%* del precio de la primera venta de novillos, así como las sumas invertidas en reproductores machos y hembras de pedigreé o puras por cruza; el decreto 8724, del 29 de agosto, modificó el impuesto a los réditos, suspendió el impuesto a los beneficios extraordinarios, al tiempo que creó un *impuesto de emergencia 1962-1964*, equivalente a *20%* de lo abonado por impuesto a los réditos; el decreto 11.452, del 29 de octubre, retornó la tasa básica del impuesto a las ventas a *10%*, a partir del 1 de enero de 1963, manteniendo las tasas de 1,25% y 13% para productos específicos; estableció un impuesto de *1%* a la compraventa de acciones; y creó una *contribución para la recuperación económica*, de *5%* a las importaciones, ventas de cereales, semillas oleaginosas, lanas y ganados bovino y ovino (esta última medida le costó el puesto a Alsogaray). Además, el decreto 9198, del 6 de setiembre de 1962, dispuso que la DGI adoptaría las medidas tendientes a la fiscalización del pago de los impuestos destinados al *Fondo nacional de vialidad*, y al *Fondo nacional de la energía*.

En materia de *gastos*, "en 1962 las autoridades eligieron atrasar los pagos en función de las disponibilidades. Los salarios se atrasaron 2 meses, y el pago a proveedores, en algunos casos, más de 1 año" (Memorándum interno del FMI, 18 de marzo de 1963).

El decreto 4243, del 15 de mayo de 1962, derogó los decretos 489/62 y 2071/62 (reducción de personal en la administración pública); el decreto 5367, del 12 de junio, aprobó un convenio celebrado con el Banco Interamericano de Desarrollo, para la financiación de planes de las universidades nacionales; el decreto 6337, del 4 de julio, dispuso que el Consejo Nacional de Desarrollo tendría a su cargo el estudio y asesoramiento respecto del plan general de obras públicas; el decreto 6340, también del 4 de julio, dispuso que las reparticiones públicas debían contar con una autorización del ministerio de Economía, para realizar pagos al exterior; el decreto 6863, del 17 de julio, disolvió el Comité Ejecutivo del Plan de Racionalización Administrativa (CEPRA); el decreto 7814, del 7 de agosto, derogó el decreto 495/62 (transferencia de escuelas primarias a provincias); el decreto 8434, del 20 de agosto, derogó el decreto 491/62 (que había provincializado el servicio de obras sanitarias; y el decreto 9761, del 17 de setiembre, complementó el decreto 501/62 (sistema de sugerencias en la administración nacional).

En materia de *empresas públicas*, el decreto 6872, del 17 de julio de 1962, eximió del pago de derechos y recargos de importación, a los materiales, equipos, maquinarias, herramientas, etc., destinados a la construcción de la Central Puerto Nuevo; el decreto 10.482, del 8 de octubre, dictó normas para que la industria nacional pudiera competir en licitaciones internacionales con destino a la provisión de elementos y materiales para la Central Puerto Nuevo; y el decreto 10.748, del 17 de octubre, dispuso que la Empresa Nacio-

nal de Telecomunicaciones arbitraría los medios necesarios con el fin de *regularizar las instalaciones clandestinas* que hubieran efectuado los particulares.

En materia *jubilatoria* el decreto 4436, del 22 de mayo de 1962, dispuso la *compatibilidad* entre el desempeño de un cargo público, y la percepción de una pensión civil y/o militar; el decreto 8820, del 30 de agosto, dispuso que mientras durara el trámite para su jubilación, los *docentes* podrían continuar desempeñando sus tareas, con percepción de los haberes correspondientes; el decreto 10.168, del 28 de setiembre, prorrogó la autorización a los jubilados, para que pudieran desempeñarse en tareas por cuenta ajena; el decreto 10.589, del 10 de octubre, dispuso que los trabajadores del *servicio doméstico*, debían afiliarse a la caja nacional de previsión para el personal de comercio y actividades civiles; el decreto 12.600, del 20 de noviembre, posibilitó que —de manera optativa— el personal del ministerio de Interior, se pudiera afiliar a la caja de retiros, jubilaciones y pensiones de la Policía Federal; y el decreto 13.370, del 4 de diciembre, lanzó un programa de *inspecciones* en todo el país, para establecer la relación de cada empresa en materia de seguridad social.

Para cancelar créditos y deudas entre los sectores público y privado, y dentro del sector público, el decreto 4530, del 23 de mayo de 1962, autorizó a la secretaría de Hacienda, a aumentar en $mn 3.000 M. (equivalentes a *$us 28,6 M.*) la emisión de *certificados de deuda*, los cuales podrían ser utilizados por los acreedores del Estado, para abonar impuestos o derechos aduaneros (el decreto 8565, del 23 de agosto de 1962, amplió el decreto 4530/62); el decreto 5427, del 13 de junio, autorizó al BCRA la emisión de *bonos de consolidación de deudas*, que pagarían *10%* de interés anual y tendría *15,64%* de amortización anual acumulativa, por $mn 5.000 M. (equivalentes a *$us 42,4 M.*), para cancelar deudas a proveedores del Estado; el decreto 5600, del 18 de junio, autorizó a la secretaría de Hacienda, a disponer la emisión de *bonos de compensación de deudas entre reparticiones nacionales*; y el decreto 9203, del 6 de setiembre, dispuso que los certificados de cancelación de deudas, y los bonos de consolidación de deudas, serían aceptados por las cajas nacionales de previsión social (el decreto 13.304, del 4 de diciembre, amplió el decreto 9203/62).

Si en su primera gestión ministerial Alsogaray se inmortalizó por su "hay que pasar el invierno (de 1959)", en la segunda lo hizo por los "bonos 9 de julio". El decreto 6590, del 9 de julio, autorizó al BCRA a emitir el *Empréstito de Recuperación Nacional-9 de julio*, que pagaría *7%* de interés anual y tenía *1,52%* de amortización anual acumulativa, por $mn 5.000 M."(-), equivalentes a *$us 41 M.*, disponiendo también que el valor nominal de la renta y la amortización se ajustarían en base al valor internacional del contenido fino de un argentino *oro*, según las cotizaciones del oro en Londres o Nueva York (22). El

(22) "Hasta 1962, con la excepción de los *Bonos plan de reactivación YPF*, la deuda pública era de valor nominal fijo, es decir, no tenía ningún tipo de indexación" (GABA y URIARTE, 1978).

decreto 2255, del 22 de marzo de 1963, aumentó a *7%* la tasa de amortización anual acumulativa, con lo cual la vida del empréstito se redujo de 25 a 10 años; el decreto 6926, del 17 de julio, creó la *Comisión coordinadora* del Empréstito 9 de julio, para difundir los alcances y el contenido del referido empréstito, con miras a su colocación efectiva (23); el decreto 9001, del 4 de setiembre, dispuso que los descuentos, bonificaciones o premios que podían otorgarse en valores de ahorro de la Caja Nacional de Ahorro Postal, también podrían realizarse utilizando títulos del Empréstito 9 de julio; el decreto 9193, del 6 de setiembre, autorizó a los organismos descentralizados, y a las empresas del Estado, a recibir 'certificados fraccionarios' de títulos del Empréstito 9 de julio; el decreto 9309, del 7 de setiembre, *amplió* en $mn 5.000 M., la emisión del Empréstito 9 de julio; el decreto 10.180, del 1 de octubre, eximió del pago de aportes jubilatorios, a las gratificaciones facultativas o extraordinarias, que se abonaran con títulos del Empréstito 9 de julio; y el decreto 11.340, del 26 de octubre de 1962, *volvió a ampliar* en $mn 5.000 M. la emisión de títulos del Empréstito 9 de julio.

"Los inversores tenían gran interés, pero su lanzamiento coincidió con el levantamiento militar de setiembre de 1962. Se colocaron *$mn 9.000 M.* de los $mn 15.000 M. previstos (24)... Se le ofreció a los empleados públicos pagarle uno de los 2 meses atrasados en efectivo, el otro con bonos. El pago de salarios con bonos se inició el 9 de octubre de 1962... Mientras Alsogaray fue ministro, los comerciantes tomaron los bonos al valor nominal; luego del 3 de diciembre de 1962 los aceptaron con descuento [de *40%*] (ver los avisos de los diarios)" (Reboursin, 1985).

El frágil contexto político conspiró contra la efectividad de las medidas fiscales. En efecto, "el impuesto a las importaciones y el aumento de la tasa del impuesto a las ventas, introducidos en abril de 1962, no fueron puestos totalmente en práctica, y los planes para mejorar el funcionamiento de las empresas del Estado no fueron implementados... Parece existir una enorme evasión fiscal" (Memorándum interno del FMI, 18 de marzo de 1963); "al amparo de una proliferación de las exenciones de impuestos de años anteriores, y del deficiente funcionamiento del aparato recaudador, la crisis financiera fomentó una masiva evasión de impuestos" (Mallon y Sourrouille, 1973).

El gasto del gobierno Nacional igualó en 1962, en términos reales, al promedio de 1960/61, al tiempo que los ingresos *cayeron 13%* en términos reales. El desequilibrio subió a *25%* de los gastos. Los ingresos por todo tipo de contribuciones (DGI + Aduana + Seguridad Social) aumentaron en 1962 15,3% en términos nominales (cayeron *11,5%*, deflactados por precios mayoristas); los de la DGI aumentaron 3,9% en términos nominales (cayeron *20,3%* en términos reales), los de Seguridad Social aumentaron 5,6% en términos

(23) Uno de los integrantes de dicha comisión era BERNARDO A. HOUSSAY. Valiente el hombre, porque los referidos bonos no eran nada populares en ese momento.

(24) Estos últimos equivalían a 7% del gasto del gobierno Nacional de un año.

nominales (cayeron *19%* en términos reales), en tanto que los derechos de importación se *cuadruplicaron* en términos nominales (aumentaron *264%* en términos reales), pasando de *4,3%* de las contribuciones totales en 1961, a *17%* en 1962.

b. Políticas cambiaria y comercial. "Se evitarán las variaciones cambiarias resultantes de factores temporarios, pero no se afectará la tendencia fundamental del mercado", fue uno de los compromisos asumidos por el gobierno argentino con el FMI, en el acuerdo stand-by aprobado el 6 de junio de 1962. Compromiso que se respetó, excepto que el decreto 6169, del 2 de julio de 1962, al disponer que la diferencia entre $mn 110 por dólar y el tipo de cambio vigente en el mercado único del día en que se efectuara la negociación, debía ser ingresado a la Tesorería General de la Nación, le puso un techo a la contrapartida en pesos del dólar de exportación (aunque de hecho no rigió, ya que el decreto 6615, del 11 de julio, suspendió por 30 días la vigencia del decreto 6169/62; el decreto 7776, del 6 de agosto, prorrogó la suspensión por otros 30 días; y el decreto 9209, del 7 de setiembre, derogó el decreto 6169/62).

En materia *comercial*, del lado de las *exportaciones*, el decreto 5770, del 25 de junio de 1962, aprobó el formulario tipo para la autorización de exportaciones; y el decreto 6475, del 5 de julio, dispuso que en el formulario creado por el decreto 5770/62, los exportadores debían consigar en forma detallada, con carácter de declaración jurada, las especificaciones comerciales de las mercaderías a exportar, y que las mismas se hallaban en perfecto estado de conservación y perfectamente acondicionadas; el decreto 6603, del 10 de julio, reglamentó el decreto 4686/58 (que reprimía infracciones a las normas de exportación e importación); el decreto 8051, del 10 de agosto, actualizó el decreto 5931/61, que había dispuesto reintegrar recargos de cambio y derechos aduaneros que gravaran los productos exportados; el decreto 12.913, del 27 de noviembre, creó un *reintegro* de impuestos para los productos de exportación, calculable producto por producto, pero que no podría exceder de *12%* del valor exportado, que sería abonado con *certificados de reintegro de impuestos*, transferibles por endoso, y aplicables al pago de recargos cambiarios e impuestos (25); y la circular BCRA B 344, del 10 de setiembre de 1962, creó un sistema de *apoyo financiero a las exportaciones no tradicionales*, de hasta *80%* del valor FOB de las ventas al exterior, y hasta *5* años en el caso de los bienes de capital, hasta *2 años y medio* en el caso de bienes durables y semidurables, y hasta *1* año en el caso del resto de los productos, pudiendo los bancos de la Nación Argentina e Industrial de la República Argentina, hasta *6%* de interés anual.

Mientras que del lado de las *importaciones*, el decreto 4531, del 23 de mayo de 1962, limitó a *$us 20* (sic), el valor de los efectos nuevos que podrían

(25) "En países con restricción externa, el keynesianismo bien entendido consiste en subsidiar las exportaciones... [en función de su crisis de balanza de pagos] Argentina podría establecer un subsidio de hasta *130%* al aumento de las exportaciones, sin aumentar su déficit fiscal" (SCHYDLOWSKY, 1968).

introducirse en franquicia, como *equipaje acompañado*; el decreto 4670, del 24 de mayo, creó el *Consejo de coordinación para la prevención y represión del contrabando*; el decreto 5426, del 13 de junio, dictó normas referidas a mercaderías importadas suceptibles de ser estampilladas (el decreto 7713, del 3 de agosto, modificó el decreto 5426/62); el decreto 6251, del 2 de julio, creó un *depósito previo* para el despacho de mercaderías de importación, equivalente a *100%* del valor de las mercaderías, que debía constituirse durante un período máximo de *180 días* (el decreto 7784, del 7 de agosto, derogó el decreto 6251/62); el decreto 6887, del 17 de julio, *exceptuó* a algunos productos, del pago del recargo adicional de 20% a la importación, creado por el decreto 2998/62; el decreto 8814, del 30 de agosto, dispuso que el recargo adicional transitorio de *100%*, establecido por el decreto 780/62, no sería aplicable a las mercaderías que a la fecha en que entró en vigencia el referido decreto, se hallaban en puerto argentino, en viaje a la República Argentina, o cubiertas con crédito documentario irrevocable abierto en instituciones autorizadas, siempre que se despachara a plaza antes del 1 de noviembre de 1962; y el decreto 12.568, del 19 de noviembre, dispuso que el recargo adicional creado por el decreto 780/62, sólo se aplicaría a los productos que tuvieran que abonar recargos no inferiores a *150%*.

c. Servicio de la deuda externa, negociación con el FMI. "La deuda externa pasó de *$us 686 M.* al 31 de diciembre de 1956, a *$us 1.425 M.* a fines de 1958" (BCRA, Memoria 1958), y "de $us 1.701,4 M. al 30 de setiembre de 1961, a *$us 2.636,6 M.* al 31 de marzo de 1962" (Memorándum interno del FMI, 21 de mayo de 1962).

"Desde mediados de 1962 Argentina debió recurrir al apoyo financiero de las agencias de crédito y los acreedores, a fin de solucionar un problema angustioso en sus pagos con el exterior" (Alemann, 1996). No tanto por el tamaño del endeudamiento en sí, sino por el hecho de que "la desconfianza general en la evolución político-institucional y la creciente crisis económica, provocó que gran parte de los préstamos a corto plazo en moneda extranjera acordados al sector privado, con los que se había financiado el 'boom' de 1961, se cancelaran a su vencimiento sin otorgar las renovaciones habituales... [En estas condiciones] el gobierno decidió no adoptar medidas que lo llevaran a la necesidad de decretar una moratoria unilateral de pagos internacionales, porque esto hubiera significado renunciar, en futuros y próximos períodos de estabilidad política y de confianza en la economía del país, a un rápido flujo de capitales exteriores y al retorno de los capitales nacionales" (BCRA, Memoria 1962). "En el gobierno Nacional el gasto público fue limitado al pago de salarios y servicio de la deuda" (Memorándum interno del FMI, 18 de marzo de 1963).

"Las políticas del Banco Mundial (BM) y el FMI fueron muy diferentes ante la crisis argentina. El BM adoptó una actitud muy cautelosa y suspendió el otorgamiento de nuevos créditos, hasta tener un panorama claro respecto a los futuros planes del gobierno argentino y sus resultados concretos. Se limitó a dar asesoramiento técnico para la puesta en marcha del Consejo Nacional de Desarrollo. El FMI tuvo un rol mucho más activo" (García Heras, 2000).

En respuesta a la Carta de Intención que el 14 mayo de 1962, el ministro de Economía Alsogaray y el presidente del BCRA Méndez Delfino le enviaran a Per Jacobsson, director gerente del FMI, el 6 de junio de 1962 el directorio de la institución aprobó un préstamo stand-by por un año, por *$us 100 M.* (no pudiendo Argentina retirar más de $us 50 M. en los 6 primeros meses, y $us 75 M. en los 9 primeros meses). En la referida carta, además del aludido compromiso en materia cambiaria, el gobierno se comprometió a que el crédito al sector privado crecería lo mínimo posible, y a reducir lo antes posible los impuestos al comercio internacional.

El decreto 13.238, del 30 de noviembre de 1962, creó en el BCRA una comisión para efectuar un *relevamiento* integral de las deudas contraídas en el exterior, por las reparticiones oficiales y empresas del Estado, y estudiar las posibilidades de su financiación.

d. Políticas crediticia y monetaria. "El crédito al sector privado no era reactivante, porque los empresarios priorizaban la cancelación de deudas en moneda extranjera" (BCRA, Memoria 1962) (26); "durante 1962 la rigidez crediticia estuvo relacionada de manera directa a la seria pérdida de confianza en la moneda, y la consecuente fuga de capitales" (Memorándum interno del FMI, 18 de marzo de 1963) (27). En estas condiciones no sorprende que "los cheques y pagarés de empresas de sólida reputación empezaron a circular como sustitutos de la moneda, con una larga lista de endosos" (Mallon y Sourrouille, 1973).

"A mediados de 1962 se implantó un régimen de redescuento de emergencia. Los préstamos debían tener por principal destino el pago de deudas en el país, especialmente sueldos, jornales y obligaciones con proveedores y, como mínimo, *25%* de cada préstamo debía aplicarse a la cancelación de deudas con la Dirección General Impositiva (DGI)" (BCRA, Memoria 1962).

"Con fines de encauzamiento selectivo de crédito, a partir del 1 de octubre de 1962 el BCRA aumentó los efectivos mínimos básicos, tanto sobre depósitos a la vista como a plazos, 1/4 de punto porcentual por mes, hasta completar 2 puntos porcentuales el 1 de mayo de 1963" (BCRA, Memoria 1962). Esto tampoco resultó fácil de implementar ya que "a mediados de 1962, sobre

---

(26) Comportamiento explicable por los modelos tipo "Diluvio Universal o Arca de Noé" (DE PABLO, 1983). Si creo que viene un nuevo Diluvio Universal, y pienso que subiendo al Arca voy a sobrevivir, hago cualquier cosa que me permita ingresar a ella. Huir del dinero local, comprar moneda extranjera, *cancelar* deuda en moneda extranjera, son ejemplos concretos de esta conducta. Los modelos Diluvio Universal o Arca de Noé sirven para entender muchos episodios vividos en nuestro país durante la segunda mitad del siglo XX.

(27) "Fue una bendición que en un período en el cual el sector privado no quería pesos, por razones que muy poco tenían que ver con la economía, el ministerio de Economía estuviera en manos de personas dispuestas a emitir lo menos posible. En dichas circunstancias, el intento de las autoridades de recuperar el valor real de la cantidad de dinero o del crédito, a través de emisiones monetarias, hubiera causado los mismos efectos reales que se observaron, *más* hiperinflación" (DE PABLO, 1989).

un total de *122* entidades, *41* habían caído en déficit de efectivo mínimo, y en diciembre de 1962 tal situación alcanzó a *58* entidades" (BCRA, Memoria 1963).

Además, el decreto 5599, del 18 de junio de 1962, creó una *Comisión especial interbancaria*, para coordinar la gestión crediticia de las instituciones oficiales o mixtas de crédito, con relación a las reparticiones públicas, empresas del Estado, sociedades mixtas y organismos descentralizados; el decreto 11.146, del 18 de octubre, reglamentó la ley 15.885, de 1961, que había legislado sobre *fondos comunes de inversión*; y el decreto 11.179, del 19 de octubre, dictó normas reglamentarias para las sociedades de *ahorro y préstamo para la vivienda.*

Entre marzo y diciembre de 1962 la *base monetaria* creció 4,4% en términos nominales (cayó *25,9%*, deflactada por precios mayoristas), la cantidad de *dinero*—en cualquiera de sus definiciones— creció 4,9% en términos nominales (cayó *25,5%* real), y el *crédito* bancario al sector privado aumentó 10,1% en términos nominales (cayó *21,9%* real) (28).

e. Precios y salarios. El decreto 6616, del 11 de julio de 1962, derogó el decreto 7051/61, que había suspendido las restricciones al *abastecimiento* de la Capital Federal; el decreto 7703, del 3 de agosto, dispuso que la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires tendría a su cargo la promoción y organización del abastecimiento de artículos alimenticios de primera necesidad en Capital Federal, para lo cual podría establecer mercados de concentración única y obligatoria, y encauzar los productos para que las transacciones se realizaran dentro de ellos; y el decreto 9199, del 6 de setiembre, creó el *Instituto nacional de los materiales y sus aplicaciones*, sobre la base de la unificación de los laboratorios existentes en las reparticiones públicas y empresas del Estado, para efectuar ensayos y expedir certificados de uso de los materiales.

El decreto 3941, del 4 de mayo de 1962, suspendió los efectos del decreto 2073/62, que había suspendido el funcionamiento de la *Cámara de Alquileres*; y el decreto 4314, del 16 de mayo, dispuso que los contratos referidos a pastoreo, celebrados a no más de 1 año, así como los contratos de *arrendamiento* para el cultivo de un predio por una sola cosecha, se regirían por el Código Civil.

El decreto 12.432, del 16 de noviembre de 1962, dispuso que el *aguinaldo* correspondiente a 1962, en el caso del sector público se abonaría en *10* cuotas mensuales, facultando al sector privado a que lo abonara en la misma forma, si no pudiera hacerlo al contado; el decreto 4882, del 31 de mayo, aprobó el nuevo reglamento laboral para el *personal ferroviario*; el decreto 8629, del 27 de agosto, dispuso excepciones al régimen de trabajo nocturno, descanso

(28) La estacionalidad que los agregados monetarios muestran en los "diciembres", en todo caso tira *para arriba* las referidas tasas de crecimiento. Entre diciembre de 1961 y de 1962 la base monetaria aumentó 8,1% en términos nominales, la cantidad de dinero que no devenga interés 8,8%, la cantidad de todo tipo de dinero 6,9% y el crédito bancario al sector privado 11%.

dominical y jornada de trabajo; y el decreto 8946, del 3 de setiembre, dispuso que el ministerio de Trabajo intervendría de oficio, o a pedido de parte interesada, en los *conflictos laborales*, y que antes de adoptarse medidas de acción directa, se formalizara la instancia obligatoria de conciliación; declarándose ilegales las huelgas o los paros patronales que no hubieran cumplimentado la conciliación obligatoria, cuando se declararan contraviniendo un convenio colectivo de trabajo, o no fueran resueltas y realizadas como mínimo por 51% del personal involucrado, mediante voto secreto y obligatorio en los lugares de trabajo.

Por último, el decreto 8037, del 9 de agosto de 1962, creó la *Dirección nacional de promoción industrial*, para estudiar las peticiones de acogimiento a los regímenes de promoción comprendidos en la ley 14.781, de 1958.

4.3. Méndez Delfino y Martínez de Hoz

Se completa la presentación de las medidas adoptadas durante el período en consideración, con las dispuestas por Méndez Delfino y Martínez de Hoz, las cuales serán consideradas en forma conjunta. Particularmente en materia comercial y de protección de la industria local, las medidas adoptadas por estos ministros fueron más allá de la coyuntura, ubicándose en el plano de las modificaciones que perduraron durante mucho tiempo.

a. Política comercial. El decreto 6771, del 12 de agosto de 1963, adoptó la *Nomenclatura Arancelaria de Bruselas* (NAB), para todos los fines vinculados con el comercio exterior.

En materia de *exportaciones*, la circular BCRA B 360, del 19 de diciembre de 1962, exigió la *garantía* de un banco del exterior, a satisfacción del BCRA, sobre letras de exportación superiores a $us 100.000, que tuvieran que recibieran el apoyo financiero a exportaciones no tradicionales, instituido por la circular B 344, de 1962; el decreto 768, del 29 de enero de 1963, dispuso que los productores, las cooperativas y asociaciones de productores, los acopiadores, los comisionistas y los consignatarios, podrían *impedir el embarque* de granos vendidos a exportadores, si el importe de la venta no hubiera sido íntegramente abonado o afianzado por los exportadores; el decreto 1127, del 11 de febrero, fijó en *12%* el *reintegro* de impuestos a productos de *exportación no tradicional*, haciendo operativo el engorroso sistema "caso por caso" creado por el decreto 12.913/62, que quedó derogado; y el decreto 4855, del 17 de junio, perfeccionó a su vez al decreto 1127/63; el decreto 1439, del 21 de febrero, creó la *Comisión nacional de promoción agropecuaria*, para otorgar créditos a productores, a fin de promover la aplicación de las técnicas agropecuarias que condujeran a un real y rápido acrecentamiento de la producción; el decreto 3697, del 10 de mayo, creó el *Fondo de comercialización* de la Junta Nacional de Granos (JNG), quien podría efectuar operaciones de crédito, internas y externas, para financiar operaciones comerciales; el decreto 3698, también del 10 de mayo, actualizó el régimen de sanciones y privilegios de la JNG; el decreto 6671, del 9 de agosto, facultó al Poder Ejecutivo para estructurar un nuevo régimen de reintegro de gravámenes, para estimular las ventas

al exterior de productos manufacturados de exportación no tradicional; y la circular BCRA B 380, del 11 de setiembre, dispuso financiar hasta *60%* de la mercadería a exportar, a *8%* de interés anual, hasta 1 año, en función de la naturaleza y características de los bienes a fabricar.

Por su parte, en materia de *importaciones*, el decreto 1397, del 21 de febrero de 1963, prorrogó la *suspensión* del decreto 8626/60, que posibilitaba importar *maquinaria usada*; el decreto 1553, del 28 de febrero, estableció *recargos* de importación *adicionales*, de *6%* a los productos gravados con 40% de recargo, de *12%* a los que pagaban 80% de recargo, de *15%* a los que pagaban 100% de recargo, y así sucesivamente, hasta *22%* a los que pagaban 150% de recargo; el decreto 5339, del 1 de julio, le otorgó *prioridad de equipamiento* a la industria, vía la importación de equipos industriales —aunque condicionada, en la práctica era aplicable a todos los equipos industriales, porque; ¿qué industria no utiliza materias primas o productos semielaborados nacionales, directa o indirectamente?—, entendiendo por tal la exención de derechos de importación; el decreto 5341, también del 1 de julio, posibilitó la *importación temporaria* de maquinarias, equipos, instrumentos, moldes y matrices, destinados a la elaboración o manufactura industrial, ejecución de obras o trabajos; el decreto 5342, también del 1 de julio, sistematizó la legislación *antidumping*; y el decreto 5343, dictado en la misma fecha, posibilitó la *importación temporaria* de materias primas y productos semielaborados, para ser reexportados después de ser beneficiados, elaborados o transformados; en tanto que los decretos 5931, del 14 de julio, y 7.567, del 10 de setiembre, ajustaron el funcionamiento operativo del sistema de *draw-back*; el decreto 6693, del 9 de agosto, facultó al Poder Ejecutivo para disponer nuevas exenciones al recargo de *5%* a las importaciones, creado por el decreto 11.452/62; y el decreto 9095, del 10 de octubre, incluyó dentro del decreto 11.919/58 (modificó derechos de importación y exportación), a las maquinarias, útiles y elementos no producidos en el país, que se importaran para ser destinados a su uso exclusivo dentro de los puertos, en las operaciones de carga y descarga de buques.

Además de lo cual el decreto 6677, del 9 de agosto de 1963, creó el *Consejo nacional de la marina mercante*, que se financiaría con un fondo alimentado con un gravamen de *hasta 5%* del valor de los fletes del transporte internacional marítimo y fluvial, y *hasta 5%* del valor de los pasajes marítimos y fluviales internacionales; el decreto 9488, del 11 de octubre, fijó los referidos gravámenes, en *4%* sobre el valor de los fletes de importación, y *2%* sobre el de los de exportación; y el decreto 9489, también del 11 de octubre, determinó las funciones y atribuciones del Consejo nacional de la marina mercante.

b. Protección a la industria nacional. Esta es un área donde, a pesar del carácter de transición del gobierno analizado en este período, se adoptaron medidas "estructurales" (29).

---

(29) Como ocurrió en el plano diplomático, ya que el decreto 2707, del 10 de abril de 1963, creó el *Instituto del servicio exterior de la Nación*, que a comienzos del siglo XXI continúa funcionando (el decreto 2708, también del 10 de abril, reglamentó el decreto 2707/63).

El decreto 1442, del 21 de febrero de 1963, dictó las normas referidas a la violación del régimen automotriz; y el decreto 1443, también del 21 de febrero de 1963, reajustó el plan de producción automotriz correspondiente a 1963.

El decreto 5338, del 1 de julio de 1963, "*unificó* el régimen de promoción industrial" (Ferrucci, 1986), disponiendo que las nuevas implantaciones industriales, o ampliación de las existentes, de propiedad nacional; que fabricaran productos siderúrgicos, petroquímicos, celulósicos, mineros o de construcción; ubicados al sur del Río Colorado, o en las provincias de Catamarca, Chaco, Formosa, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero y Tucumán; gozarían la exención del impuesto a los sellos, y pagarían menor tasa de impuesto a las ganancias.

En tanto que el decreto 5340, del 1 de julio de 1963, denominado de *compre nacional*, dispuso que la administración pública, las dependencias, reparticiones o entidades autárquicas, autónomas o descentralizadas, las empresas concesionarias de servicios públicos y las empresas del Estado, debían adquirir exclusivamente materiales, mercaderías y productos de origen nacional, siempre que el precio fuera razonable, aclarando que el costo sería considerado razonable cuando el precio de los materiales, mercaderías o productos de origen nacional, no fuera superior al precio de los materiales, mercaderías o productos de importación, que al solo efecto de la comparación sumara, al valor CIF puerto argentino, los recargos cambiarios y aduaneros que debían ser satisfechos por un importador no privilegiado (30).

El decreto 6123, del 25 de julio de 1963, derogó el decreto 9924/57 (importaciones al sur del paralelo 42), y dispuso que las industrias existentes al sur del paralelo 42, podrían solicitar las facilidades impositivas establecidas en el decreto 6130/61 (promoción industrial de la *Patagonia*; y el decreto 8980, del 8 de octubre, actualizó el régimen de la industria del *tractor*, para ser aplicado entre 1964 y 1966.

c. Política fiscal. En materia de *ingresos*, el decreto 13.921, del 14 de diciembre de 1962, derogó el decreto 13.440/62, que había dispuesto una moratoria impositiva (el decreto 780, del 29 de enero de 1963, amplió el decreto 13.921/62); el decreto 1223, del 14 de febrero de 1963, modificó el régimen de *sanciones* en materia de impuestos a los réditos, a las ventas, a la producción, a los pasaportes, a las ganancias eventuales, etc.; el decreto 3853, del 13 de mayo, restableció el régimen de *presentación espontánea*; el decreto 3893, también del 13 de mayo, posibilitó pagar hasta *70%* del impuesto de emergencia 1962-1964, con certificados de cancelación de deudas; el decreto 6191, del 25 de julio, eximió del pago del impuesto de *sellos*, a los instrumentos que tuvieran por objeto documentar o afianzar deudas u otras obli-

(30) Cuando la producción local no abastece totalmente la demanda, de manera que se efectúan importaciones, éste es el precio que paga el demandante privado. El decreto 5340/63 busca que sobre las mismas bases opere el decisor del sector público, a pesar de que éste —en el sentido presupuestario— "no paga los derechos de importación".

gaciones por impuestos, derechos, contribuciones, aportes jubilatorios, recargos de importación y, en general, obligaciones de carácter fiscal; y el decreto 6692, del 9 de agosto, incluyó la materia aduanera dentro de la competencia del *Tribunal fiscal.*

El decreto 1514, del 22 de febrero de 1963, creó un impuesto interno de emergencia, de $mn 1 por litro de nafta, aumentando en el mismo importe su precio de venta al público; el decreto 1745, del 6 de marzo, aprobó el convenio celebrado entre la secretaría de Hacienda y los fabricantes de *cigarrillos*, por el cual el gobierno no crearía un gravamen adicional de *6%*, y las empresas se comprometieron aumentar la recaudación total, por una suma equivalente; el decreto 3699, del 10 de mayo, autorizó a deducir *25%* del precio de la primera venta de novillos, a los efectos del impuesto *a los réditos*; el decreto 3804, del 13 de mayo, modificó la reglamentación del gravamen a la *transmisión gratuita de bienes*; y el decreto 6691, del 9 de agosto, facultó al Poder Ejecutivo para modificar el impuesto a las *ventas*, por ejemplo, para reducir la alícuota a 5% cuando mediaran razones de fomento.

El decreto 1551, del 28 de febrero de 1963, posibilitó pagar *derechos aduaneros* en *6* cuotas mensuales, iguales y consecutivas, con 1% de interés mensual; el decreto 3582, del 9 de mayo, posibilitó pagar en *6* cuotas iguales, mensuales y consecutivas, las obligaciones por derechos aduaneros, no comprendidas en el decreto 1551/63; y el decreto 7324, del 4 de setiembre, permitió abonar en *6* cuotas mensuales, iguales y consecutivas, con 1% de interés mensual, las obligaciones aduaneras que al 1 de setiembre de 1963 se encontraran en mora.

El decreto 3818, del 13 de mayo de 1963, dispuso que *50%* del importe de los comisos y multas obtenidos por la aplicación de la ley de aduanas, fuera destinado al fondo de estímulo de la Dirección Nacional de Aduanas; el decreto 6694, del 9 de agosto, dispuso que los contribuyentes de los impuestos a los réditos y transmisión gratuita de bienes, podrían computar como pago a cuenta de dicho impuesto, *50%* de los importes *donados* en efectivo o en especie; el decreto 6695, también del 9 de agosto, *eximió* a las fundaciones organizadas como asociaciones civiles sin fines de lucro, de todo impuesto nacional, así como del pago de derechos aduaneros, sobre los equipos, materiales y elementos que no se produjeran en el país; y el decreto 6812, del 12 de agosto, dispuso que la *vivienda económica* (según la define el Banco Hipotecario Nacional), su renta real o presunta y su transmisión a título oneroso o gratuito, estarían exentas de todo impuesto nacional.

En materia de *gastos*, el decreto 6190, del 25 de julio de 1963, creó la *Oficina nacional de presupuesto* (el decreto 8333, del 30 de setiembre, complementó el decreto 6190/63); el decreto 2482, del 29 de marzo, autorizó al ministerio de Asistencia Social y Salud Pública, a *transferir* a la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, los establecimientos y servicios asistenciales de su dependencia, algunos antes del 31 de octubre de 1963, otros antes del 31 de octubre de 1964; el decreto 5535, del 4 de julio, dispuso que el *sueldo* del *presidente* de la Nación fuera igual al que, por todo concepto, correspondiera

al presidente de la Corte Suprema de Justicia, y en carácter de gastos de representación, *75%* de dicha suma, y que el sueldo y los gastos de representación del vicepresidente fueran *75%* de los del presidente; y el decreto 9051, del 10 de octubre, dispuso que los *subsecretarios* percibirían en concepto de sueldo y gastos de representación, *75%* de lo que percibían los ministros.

En materia de *empresas públicas*, el decreto 1999, del 18 de marzo de 1963, adquirió bienes *de propiedad alemana*; el decreto 2375, del 27 de marzo, aprobó el convenio celebrado el 25 de marzo de 1963, entre la secretaría de Hacienda y el Jockey Club de la Capital Federal, en cumplimiento del decreto 2247/62, para la transferencia de la administración y explotación de los *hipódromos* de Palermo y San Isidro; el decreto 3287, del 2 de mayo, creó el *Ente realizador del Mercado Central de Buenos Aires*, para instalar y administrar un mercado central, destinado a almacenar frutos y demás productos alimenticios provenientes de todo el país, para abastecer el consumo de la ciudad de Buenos Aires; el decreto 4405, del 30 de mayo, creó la empresa del Estado *Subterráneos de Buenos Aires*; el decreto 6469, del 2 de agosto, autorizó a la secretaría de Transporte, a aceptar que las empresas permisionarias sometidas al régimen del decreto 3106/61, constituyeran el depósito de garantía en no más de *12* cuotas mensuales; el decreto 6775, del 12 de agosto, autorizó a la secretaría de Transportes, a convenir con las empresas adjudicatarias de las licitaciones de Transportes de Buenos Aires, nuevas condiciones de pago (moratoria de *2* años) de los vehículos Leyland, Mack, GMC y Mercedes Benz, enajenados como consecuencia de las referidas licitaciones; y el decreto 8564, del 3 de octubre, encomendó a la secretaría de Industria y Minería, el tratamiento de todas las *cuestiones pendientes*, derivadas con el proceso de liquidación de la Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE) (31).

En materia *jubilatoria*, el decreto 1152, del 13 de febrero de 1963, modificó el haber jubilatorio superior a $mn 10.000 (equivalente a *$us 74*), aplicándole una escala de aumentos decrecientes en función del monto anterior de jubilación, al tiempo que *suprimió* la *jubilación por retiro voluntario* (el decreto 1800, del 8 de marzo, derogó parcialmente el decreto 1152/63); el decreto 1153, también del 13 de febrero, dispuso que el personal jubilado en la caja nacional de previsión para empleados públicos, que en el momento de su jubilación se desempeñaba en bancos oficiales, pasaría a depender de la caja de jubilaciones bancaria; el decreto 1513, del 22 de febrero, facultó a las cajas nacionales de previsión, a acordar *facilidades* documentadas en plazos no mayores a *12* meses, para abonar deudas correspondientes al período noviembre de 1962-enero de 1963; el decreto 6004, del 22 de julio, dispuso

(31) Para los que añoran la época en la que los ferrocarriles eran "nuestros", una perla indicadora de la eficiencia operativa de aquella época. El decreto 13.699, del 10 de diciembre de 1962, dispuso que en las *locomotoras de vapor*, en las de combustión interna o en las eléctricas, podrían viajar solamente las personas debidamente autorizadas por la secretaría de Transporte, o la empresa Ferrocarriles del Estado (sic), pero *en ningún caso más de 6 personas*, incluidas las de dotación de la locomotora, y *4* en la cabina de conducción de los trenes eléctricos y automotores.

que el personal de la secretaría de Informaciones de Estado, podría optar por su afiliación a la caja de retiros, jubilaciones y pensiones de la Policía Federal; el decreto 6776, del 12 de agosto, determinó que el aporte de los afiliados a la caja de previsión para el personal del Estado, comprendidos en el estatuto del docente, sería de *12%*, no siendo de aplicación el aumento establecido por la ley 14.499, de 1958; el decreto 7119, del 28 de agosto, dispuso que los directivos de las cajas nacionales de previsión social podrían acordar *facilidades de pago* a sus deudores por aportes y contribuciones; el decreto 7825, del 19 de setiembre, sustituyó el régimen previsional para *profesionales*, que había sido creado por la ley 14.397, de 1954 (el decreto 8923, del 8 de octubre, reglamentó el decreto 7825/63); y el decreto 8915, del 8 de octubre, incorporó al personal civil de los servicios de informaciones de las Fuerzas Armadas, a la Caja de retiros, jubilaciones y pensiones de la Policía Federal.

Además, el decreto 13.996, del 20 de diciembre de 1962, amplió a $mn 15.000 M. la emisión de *certificados de cancelación de deudas*; el decreto 2254, del 22 de marzo de 1963, le *prohibió* a las empresas aseguradoras, modificar la composición de su cartera de bonos y/o títulos públicos de renta; el decreto 2255, también del 22 de marzo, estableció en *7%* anual la tasa de amortización del Empréstito de Recuperación Nacional 9 de julio, con lo que la vida del empréstito se redujo de *25* a *10* años; el decreto 4594, del 5 de junio, autorizó a la secretaría de Hacienda a emitir *documentos de cancelación de deudas-1963* (el decreto 7491, del 10 de setiembre, complementó el decreto 4594/63); el decreto 6764, del 12 de agosto, dispuso que la Caja Nacional de Ahorro Postal se hiciera cargo del cobro de la deuda atrasada que registraran los contribuyentes de la DGI; y el decreto 8991, del 8 de octubre, autorizó una nueva emisión de *bonos de consolidación de deudas-1963*.

Números fiscales. En 1963, con respecto a 1962, tanto el gasto como los ingresos del gobierno Nacional cayeron *10%* en términos reales. El desequilibrio se mantuvo en *26%* de los egresos. Por su parte en 1963 la suma de todo tipo de contribuciones (DGI + Aduana + Seguridad Social), deflactada por precios mayoristas, aumentó *3,8%* con respecto a 1962 (los ingresos de la DGI aumentaron 2%, los de Seguridad Social 1,7% y los de Aduana 17,5%).

Los egresos del sector público, que en 1961 equivalían a *34,2%* del PBI, subieron a *35%* en 1962, retornando a *34,1%* en 1963; en tanto que los ingresos, que en 1961 habían equivalido a *31%* del PBI, cayeron a *29,1%* en 1962, y a *28,3%* en 1963. Como consecuencia de lo cual el desequibrio, que en 1961 había sido de *3,2%* del PBI, subió a *5,9%* en 1962 y a *5,8%* en 1963.

d. Política monetaria y crediticia. El decreto 1142, del 12 de febrero de 1963, modificó la carta orgánica del BCRA, al *duplicar*, durante un año, la relación máxima admisible entre los adelantos transitorios que el BCRA le podía hacer al gobierno Nacional, y los recursos en efectivo que éste hubiese obtenido en los 12 últimos meses (la referida relación pasó de *15%* a *30%*); "en mayo de 1963 el BCRA incluyó algunos bonos del gobierno en la base monetaria, para neutralizar el efecto del aumento de los efectivos mínimos" (García, 1973); el decreto 6604, del 7 de agosto, dispuso que el BCRA podría

autorizar la inversión de parte del efectivo mínimo en valores que al efecto se determinase; y el decreto 6708, del 12 de agosto, facultó al BCRA para admitir plazos hasta *3* años, en los planes de regularización del efectivo mínimo, por parte de las entidades financieras.

El decreto 4776, del 12 de junio de 1963, actualizó el régimen del *cheque*; el decreto 5965, del 19 de julio, actualizó el de la *letra de cambio*, el *vale* y el *pagaré*; el decreto 6601, del 7 de agosto, aprobó el de la *factura conformada*; y el decreto 6810, del 12 de agosto, posibilitó constituir una *prenda con registro*, para asegurar el pago de una suma de dinero, o el cumplimiento de cualquier clase de obligaciones, en favor del Estado, cooperativas o sociedades de agricultores, acopiadores, comerciantes inscriptos o personas inscriptas como prestamistas en la DGI.

Además, el decreto 8971, del 8 de octubre de 1963, autorizó a la secretaría de Agricultura y Ganadería, a utilizar *30%* de los fondos acumulados por el gravamen a la importación de madera y productos forestales, para otorgar créditos para los planes de *forestación*.

Entre diciembre de 1962 y setiembre de 1963 la *base monetaria* aumentó 23,3% en términos nominales (*aumentó 8,9%*, deflactada por precios mayoristas), las variedades de *dinero* que no devengan interés, como billetes, monedas y depósitos en cuenta corriente, aumentaron 20,1% en términos nominales (*6,1%* real), la cantidad total de dinero subió 14,8% en términos nominales (*1,4%* real) y el *crédito* bancario al sector privado aumentó *7,2%* en términos nominales (*cayó 5,3%* real) (32). En otros términos, a diferencia de lo que ocurrió en 1962, durante los 9 primeros meses de 1963 hubo expansión monetaria y contracción crediticia (33), y la referida expansión monetaria se concentró principalmente en variedades de dinero que no devengan interés.

e. Servicio de la deuda externa, negociación con el FMI. "Una contribución sustancial al alivio de las dificultades inmediatas sería la refinanciación de la deuda. Está en los intereses de Argentina y sus acreedores que la cuestión se aborde de manera realista en la mesa de negociaciones" (Memorándum interno del FMI, 18 de marzo de 1963).

El 13 de marzo de 1963, el ministro de Economía Méndez Delfino, y el presidente del BCRA Otero Monsegur, le enviaron una carta a Per Jacobsson,

---

(32) Lo cual impactó notablemente sobre la rentabilidad bancaria. "La tasa de retorno promedio de los bancos cayó de *99,95%* en 1961 a *41,22%* en 1962 y a *15,49%* en 1963. No recuperó durante el gobierno de ILLIA, y comenzó a recuperar durante la Revolución Argentina (en 1967 fue de 39,11%)" (DE BURASCHI, 1974).

(33) MAYNARD y VAN RIJCKEGHEM (1966) modelaron el impacto recesivo, por caída de la oferta de bienes, que genera una tasa de aumento de salarios nominales superior al aumento de la cantidad nominal de dinero, y ambas superiores al aumento nominal del crédito bancario al sector privado. CAVALLO (1977) enfatizó el carácter recesivo que tienen las políticas antiinflacionarias monetaristas, vía el aumento en los costos financieros de las empresas, como consecuencia de la reducción en la oferta de crédito.

solicitándole al FMI una extensión del acuerdo stand-by por 4 meses (hasta el 6 de octubre de 1963), es decir, hasta el final de la gestión Guido.

El decreto 1744, del 6 de marzo de 1963, dispuso que el riesgo de cambio resultante de préstamos acordados a bancos oficiales, por organismos internacionales o de cooperación internacional, sería *por cuenta del gobierno Nacional*, en la medida en que no resultara cubierto por sus beneficiarios directos, a través de las cláusulas de reajuste que se establecieran al otorgante (el decreto 6556, del 6 de agosto, amplió el decreto 1744/63, a préstamos acordados a bancos oficiales, por parte de inversores privados del exterior).

f. Precios y salarios. El decreto 14.178, del 28 de diciembre de 1962, admitió excepciones al decreto 12.432/62 (pago del *aguinaldo* en 10 cuotas), cuando las empresas y entidades descentralizadas del Estado nacional, demostraran hallarse en condiciones de pagarlo en una o menos cuotas que las previstas en el referido decreto.

El decreto 625, del 23 de enero de 1963, aprobó la organización básica y el estatuto de la empresa Ferrocarriles del Estado; y el decreto 3470, del 7 de mayo, dictó las normas de contabilidad para las *asociaciones profesionales de trabajadores.*

El decreto 1638, del 1 de marzo de 1963, dictó la competencia de los tribunales provinciales, en las causas referidas a *arrendamientos* y aparcerías rurales (el decreto 8329, del 30 de setiembre, reglamentó el decreto 1638/63); el decreto 1639, también del 1 de marzo, declaró vigente la ley 13.246, de 1948, incluyendo la modificación del decreto 1638/63, referida a contratos accidentales de arrendamiento rural; el decreto 1640, dictado en la misma fecha, derogó parcialmente el decreto 23.126/53; el decreto 4403, del 30 de mayo, dispuso que los arrendatarios o aparceros podrían, por una sola vez, proponer la compra del precio, ofreciendo el precio y condiciones que juzgaren convenientes, y que el BNA acordaría créditos de *80%* del valor de la tasación (100%, en algunos casos), amortizables en hasta *25* años (el decreto 8332, del 30 de setiembre, reglamentó el decreto 4403/63); y el decreto 8330, del 30 de setiembre de 1963, reglamentó la ley 13.246.

...

El decreto 6492, del 5 de agosto de 1963, creó la *Comisión Honoraria de Reactivación Económica.* Presidida por Carlos María Moyano Llerena, en 45 días elaboró un informe (Comisión Honoraria de Reactivación Económica, 1963) donde luego de constatar que en setiembre de 1963 "se ha superado el punto más crítico de la crisis", y debido a que "es necesario hallar la manera de romper el círculo vicioso que se viene desenvolviendo en nuestra economía desde hace ya varios años", concluyó "en la necesidad de lograr un *acuerdo social*, que imponga una tregua en las pretensiones cada vez más premiosas, y explicables, de los distintos sectores de la comunidad... Lo cual requiere un acuerdo tripartito entre el Estado, los trabajadores y los empresarios".

5. Estrategia implícita

Así como en el capítulo anterior de esta obra se habló de estrategia *explícita*, en vez de implícita, a la luz de las medidas adoptadas y los resultados obtenidos, en este capítulo existe la tentación de hablar de *no estrategia*, implícita o explícita.

Esta tentación debe resistirse. Por el contrario, los 3 primeros de los 4 ministros de Economía del período eran experimentados y los 4 eran corajudos; lo que ocurre es que tuvieron que llevar adelante la política económica inmersos en una fenomenal crisis de confianza, proveniente del contexto político. Cuando se incorpora al análisis el vacío político, y las implicancias que provocó en las decisiones económicas, el conjunto de medidas adoptadas no sólo no parece desconectado, sino que se encarna en una estrategia.

Inaugurando lo que en la literatura económica se denominó la *teoría de la política económica*, Tinbergen (1952) mostró que, en un modelo sin incertidumbre, se necesitan tantos instrumentos de política económica, como objetivos de política económica se persiguen (en un mundo con incertidumbre se necesitan muchos más). Dependiendo del "mensaje" que se quiere trasmitir, a veces el hallazgo de Tinbergen se enuncia diciendo que quien persigue 3 objetivos tiene que contar con 3 instrumentos, y a veces que si el ministro no tiene a mano más de 1 instrumento mejor que no se le ocurra perseguir más de 1 objetivo.

Pues bien, los ministros de Economía que tuvieron que actuar en 1962 y 1963, lo hicieron en un contexto de vacío político, y por consiguiente con fuerte incertidumbre, y no precisamente con abundancia de instrumentos que funcionaran en la práctica (las tasas de impuestos y los efectivos mínimos aumentaron en los papeles, pero la recaudación y las reservas de los bancos lo hicieron mucho menos).

En estas condiciones la estrategia fue naturalmente defensiva (restricción monetaria y crediticia), no hipotecaria (ausencia de suspensiones unilaterales del pago de servicio y amortización de deudas en moneda extranjera, control de cambios, etc.) e innovativa en materia de promoción de exportaciones no tradicionales (34). "No quedaba otra alternativa que una oferta monetaria muy restrictiva, como medio para prevenir la utilización del crédito bancario para la compra especulativa de divisas. A decir verdad, en las condiciones semianárquicas por las que atravesaba en ese momento el país, no se disponía de otros instrumentos de política" (Mallon y Sourrouille, 1973).

---

(34) "Mantuvimos la libertad cambiaria, a pesar de lo cual terminaron aumentando las reservas del BCRA" (OTERO MONSEGUR); "debido a inconvenientes prácticos es preferible recurrir a controles comerciales que a controles de cambios" (DIAMAND, 1963).

6. Resultados

¿Qué le ocurrió a la economía durante el año y medio que duró la gestión Guido?

6.1. Recesión, distribución, desocupación

El *PBI* real total cayó 1,6% en 1962 y 2,4% en 1963 (*4%*, comparando 1963 con 1961) (35). Esta caída se dió mientras el PBI del Mundo crecía, como se vió al comienzo del capítulo, de manera que aunque asociada con una crisis del sector externo, la recesión argentina debe explicarse por las causas *internas* que generaron la crisis externa, y su repercusión sobre el nivel de actividad económica.

La recesión se localizó en los sectores *manufacturero* y de *construcción*, y "satélites" como comercio y transporte. En efecto, el PBI manufacturero cayó 5,5% en 1962 y 4,1% en 1963 (*9,3%*, comparando 1963 con 1961) y el de construcción declinó 8,3% en 1962 y 5,9% en 1963 (*13,6%*, comparando 1963 con 1961); en tanto que el de comercio cayó *11,6%* entre 1961 y 1963 y el de transporte declinó *6,1%* durante el mismo período.

El cuadro Nº 2 muestra que aún dentro del sector manufacturero la recesión no fue uniforme. En efecto, el volumen físico del sector industrial en su conjunto cayó *12,2%* entre 1961 y 1963, pero el de maquinaria y aparatos eléctricos declinó *33,9%*, el de confecciones *30%*, el de textiles *26,3%*, y el de vehículos y maquinaria *25,9%*. "Se registran capacidades productivas ociosas de *75%* en la industria de máquinas herramientas, de *60%* en la de construcción naval, de *50%* en la de maquinaria agrícola, y de *40%* en las industrias automotriz y del tractor" (Comisión Honoraria de Reactivación Económica, 1963).

VOLUMEN FÍSICO DE LA PRODUCCIÓN MANUFACTURERA

Cuadro Nº 2

Agrupación	1960 = 100			Variaciones anuales, en %		
	1961	1962	1963	1962/61	1963/62	1963/61
Total	109,4	101,9	96,0	-6,9	-5,8	-12,2
Maquinaria y aparatos eléctricos	120,0	93,6	79,3	-22,0	-15,3	-33,9
Radiofonía	131,9	82,4	53,5	-37,5	-35,1	-59,4
Confecciones	99,9	84,0	69,9	-15,9	-16,8	-30,0
Fabricación de indumentaria	100,7	81,4	67,1	-19,2	-17,6	-33,4
Textiles	101,3	81,5	74,7	-19,5	-8,3	-26,3
Tejidos y artículos de punto	102,4	78,1	68,3	-23,7	-12,5	-33,3

(35) La gestión GUIDO duró 18 meses, pero como de ese período sólo se cuenta con estimaciones anuales de las cuentas nacionales, el análisis se basa en los años calendarios 1962 y 1963 (de contarse con estimaciones trimestrales, se constataría mayor caída aún que en las comparaciones anuales).

Agrupación	1960 = 100			Variaciones anuales, en %		
	1961	1962	1963	1962/61	1963/62	1963/61
Vehículos y maquinaria	119,4	105,3	88,5	-11,8	-16,0	-25,9
Bicicletas y motocicletas	104,0	59,9	32,4	-42,4	-45,9	-68,8
Máquinas y motores	111,7	88,3	69,3	-20,9	-21,5	-38,0
Caucho	133,8	130,7	102,2	-2,3	-21,8	-23,6
Maderas	101,1	91,0	77,7	-10,0	-14,6	-23,1
Cuero	87,4	78,3	69,2	-10,4	-11,6	-20,8
Imprenta y publicaciones	111,4	96,1	89,9	-13,7	-6,5	-19,3
Piedras, vidrio y cerámica	112,3	110,2	92,7	-1,9	-15,9	-17,5
Productos químicos	108,1	99,8	95,8	-7,7	-4,0	-11,4
Metales, excluida maquinaria	119,2	108,8	107,4	-8,7	-1,3	-9,9
Papel y cartón	123,3	120,1	116,8	-2,6	-2,7	-5,3
Tabaco	102,7	104,1	103,8	1,4	-0,3	1,1
Derivados del petróleo	111,0	124,4	123,5	12,1	-0,7	11,3
Alimentos y bebidas	99,1	107,2	116,6	8,2	8,8	17,7

Fuente: Elaborado en base a Consejo Nacional de Desarrollo (1965).

Del lado de la demanda el *consumo* real cayó 4,2% en 1962 y 2% en 1963 (*6,1%*, comparando 1963 contra 1961) y la *inversión* declinó 8,9% en 1962 y 15,3% en 1963 (*22,8%*, comparando 1963 contra 1961).

El valor en dólares de las *exportaciones* aumentó *41,6%* entre 1961 y 1963, al pasar de u$s 964,1 a u$s 1.365,1 ¡se rompió la "barrera" de los u$s 1.000 M.!, en tanto que el de las *importaciones* cayó *33,9%* durante el mismo período, al pasar de u$s 1.460,6 M. a u$s 980,7 M; como consecuencia de lo cual el balance comercial pasó de un déficit de u$s 496,5 M. en 1961, a un superávit de u$s 384,4 M. (36).

La *participación de los asalariados en el ingreso* cayó un punto porcentual en cada uno de los 2 años del período en consideración, al pasar de *40,8%* en 1961 a *39,8%* en 1962 y a *38,8%* en 1963, pero fue superior a la de 1959, el anterior año recesivo.

La crisis generó un problema nuevo: el del *desempleo*. "Lamentablemente no se dispone de información segura, de fuente empresaria o gremial, sobre el número de trabajadores que la crisis ha privado de sus empleos" (BCRA, Memoria 1962); "es infortunado que en un tema tan vital como el de la desocupación, no se disponga de ninguna información útil" (Comisión Honoraria de Reactivación Económica, setiembre de 1963). En aquel entonces el Instituto Nacional de Estadistica y Censos (INDEC) comenzó a estimar los datos sobre empleo y desempleo (37). La primera estimación corresponde a julio de 1963, aunque el dato probablemente se haya publicado a fines del referido año. A mediados de 1963 *8,8%* de la fuerza laboral

(36) Las reservas internacionales disminuyeron a lo largo de 1962, registrando el mínimo en enero de 1963 ($us 184,9 M.). A fines de setiembre de 1963 habían subido a $us 328,9 M.

(37) La ley 11.868, del 9 de agosto de 1934 (sic), había dispuesto que *semestralmente* se levantaran censos de desocupados en todo el territorio de la Nación. No se llevó a la práctica, al menos de manera sistemática.

de Capital Federal y Gran Buenos Aires estaba desocupada (5,3% en Capital Federal, *12,1%* en el Gran Buenos Aires).

6.2. Inflación y precios relativos

Entre marzo y diciembre de 1962, el nivel general de los precios al consumidor aumentó *41%* equivalente anual y el de los precios mayoristas *58%* equivalente anual —tasas altísimas, para la época—, mientras que entre diciembre de 1962 y setiembre de 1963 el nivel general de los precios al consumidor aumentó *13,6%* equivalente anual y el de los precios mayoristas *18%* equivalente anual (38).

Naturalmente, no todos los precios aumentaron al mismo ritmo. En precios al consumidor, entre marzo y diciembre de 1962 se destacan los deteriros de indumentaria, que aumentó *5,1%* menos que el nivel general, y alquileres, que aumentó *20,7%* menos que el nivel general; mientras que entre marzo de 1962 y setiembre de 1963, electricidad aumentó 6,1% más que el nivel general, indumentaria aumentó 0,5% menos, y alquileres subió 26,2% menos que el nivel general.

Por su parte entre marzo y diciembre de 1962 los precios agropecuarios aumentaron *12,2%* más que el nivel general de los precios mayoristas, los precios de los productos importados 8,2% más que dicho nivel general, en tanto que los precios no agropecuarios nacionales (manufactureros) declinaron *4,5%* con respecto al nivel general; mientras que entre marzo de 1962 y setiembre de 1963, los precios agropecuarios aumentaron 14,4% más que el nivel general de los precios mayoristas, declinando los precios importados 1,1% y los no agropecuarios nacionales 5,4% (39).

7. ¿Y entonces?

Del presente capítulo surgen las siguientes enseñanzas básicas:

Horizonte político, ingrediente necesario para el funcionamiento económico. Los seres humanos tomamos decisiones en base a lo que creemos que va a pasar, por eso no hay nada más real que las expectativas.

Dichas expectativas no solamente se forman en base al contenido literal de la política económica que se lanza y se implementa, sino también en base al contexto político que la sustenta. Piénsese, por ejemplo, en actos de inversión. Además, cuando se le tiene menos miedo a la autoridad, porque

---

(38) Como en aquel entonces el índice de precios al consumidor tenía fuerte estacionalidad en los "diciembres", a efectos del cálculo, diciembre de 1962 es el promedio simple de los niveles de diciembre de 1962 y enero de 1963.

(39) El aumento de la tasa de inflación, junto a la mejora en los precios relativos de los productos importados y exportables, llevó a DIAMAND (1963) a calificar el fenómeno como uno de *inflación cambiaria.* "Su causa no reside en el exceso de demanda de bienes con respecto a la capacidad productiva del país, sino en la falta de divisas para sostener esa capacidad productiva".

no se sabe bien dónde reside, el cumplimiento de las disposiciones se resiente, y más energías se dedican a "zafar".

La otra gran lección que surge es que el talento, la experiencia y el coraje de los ministros de economía, no alcanzan para neutralizar el impacto del vacío político. Ni Pinedo, ni Alsogaray, ni Méndez Delfino (ni, en buena medida, Martínez de Hoz) llegaron al cargo para aprender lo que había que hacer, y sin embargo no les alcanzó para evitar la recesión y detener el aumento de la desocupación (aunque muy probablemente con otros ministros el deterioro hubiera sido mayor).

La relación presidente-ministro. Cortísima según el calendario, la gestión Pinedo inspira múltiples análisis. Uno de ellos es el de la relación entre el presidente de la Nación y sus ministros. Con su conducta, Pinedo sostuvo que los ministros deben acompañar al presidente de la Nación, no solamente en las cuestiones específicas de su cartera, sino también en la marcha general del gobierno. Prefirió el rol de ministro-consejero al de ministro-secretario, y renunció por razones extraeconómicas.

El punto es particularmente importante en el caso de los economistas. Robbins (1932) enfatizó la necesidad de separar las afirmaciones que hacemos los economistas *en cuanto economistas*, es decir, las ubicadas en el plano del *ser*, de las afirmaciones que hacemos los seres humanos de profesión economistas, es decir, las ubicadas en el plano del *deber ser*. Pero como bien aclaró el propio Robbins (1991), esto de ninguna manera implica que los economistas no debemos tener opiniones "políticas" o preferencias que impliquen juicios de valor, y que por consiguiente debemos dejar que "los políticos" se encarguen de saber qué es lo que quiere la sociedad. La gestión Pinedo es un claro ejemplo del punto de vista de Robbins.

La importancia del buen diagnóstico. Primero los hechos. Este importantísimo principio fue tenido muy en cuenta por las autoridades económicas, quienes advirtieron que en las circunstancias políticas en las cuales tuvieron que operar, no tenían más remedio que adoptar una actitud defensiva, aunque no luciera en términos de indicadores económicos evaluados "en frío". La consecuente ortodoxia —no siempre comprendida, particularmente por quienes pensaron la restricción monetaria como una decisión autónoma de política económica— convivió con un enfoque más heterodoxo en materia de promoción de exportaciones no tradicionales, el cual —alentado también por la caída de la demanda interna— generó un importante aumento en el valor en dólares de las exportaciones.

Los ministros de economía del período podrían no conocer (o utilizar) la nomenclatura del análisis económico moderno, pero tenían claros los principios y su utilización (si para encargar bebés los seres humanos tuviéramos que conocer toda la nomenclatura médica referida a la reproducción humana, Malthus no se hubiera inmortalizado).

CAPÍTULO VII

ILLIA

¿Es suficiente ser austero, decente, digno, honesto, modesto, probo y puritano, para finalizar como presidente de la Nación, el período previsto en aquel entonces por la Constitución Nacional? No, según la experiencia argentina de 1966.

Este capítulo de la obra analiza la gestión de Arturo Umberto Illia, quien presidió Argentina durante los *990* días que van desde el 12 de octubre de 1963, hasta que fuera derrocado el 28 de junio de 1966 (cumplió *45%* del sexenio para el que fuera electo).

Como siempre, primero se describe el escenario internacional que existió durante el período en consideración, luego se le presta atención al contexto político —también significativo en el presente capítulo—, se listan las medidas adoptadas, se conjetura la estrategia implícita, se presentan los resultados y se extraen las lecciones correspondientes.

1. Escenario internacional

Miguel Angel Zavala Ortiz, ministro de Relaciones Exteriores de Illia, tuvo que desenvolverse en un escenario internacional "dominado por la Guerra Fría" (García del Solar, 1996).

Un poco más de 1 mes después de iniciada su gestión, más precisamente el 22 de noviembre de 1963, en Dallas, Texas, fue asesinado John Fitzgerald Kennedy, presidente de Estados Unidos (1). "'Fue el mejor amigo que nuestro país haya tenido en muchos años. Argentina no lo olvidará jamás', le escribí a [su esposa] Jacqueline Bouvier Kennedy de inmediato", recuerda Roberto Teodoro Alemann, entonces embajador argentino en Estados Unidos (Alemann, 1996). El período de Kennedy fue completado por su vicepresidente, Lyndon Baines Johnson.

---

(1) El dramático evento fue descripto en detalle por Manchester (1967). KENNEDY fue el cuarto presidente estadounidense asesinado; los otros 3 fueron ABRAHAM LINCOLN, en 1865; JAMES ABRAM GARFIELD, en 1881; y WILLIAM MCKINLEY, en 1901. RICHARD MILHOUS NIXON renunció en 1974, único caso en lo que va de la historia de Estados Unidos.

El conflicto en *Vietnam* no comenzó durante el período en consideración, pero sí creció significativamente. En efecto, para Estados Unidos fue un "obsequio" enviado por Francia, subproducto del proceso de descolonización posterior a la Segunda Guerra Mundial. "En el momento mismo en que Japón se rindió a los Aliados, Ho Chi Minh proclamó la independencia de Vietnam y se estableció en Hanoi... Las tropas francesas se ubicaron en el sur del país... En 1946 se planteó por primera vez la teoría del dominó [si un país cae en manos comunistas, los demás lo seguirán]... En noviembre de 1953 los franceses decidieron ocupar el fuerte de *Dien Bien Phu*, un pequeño distrito ubicado en un remoto valle montañoso, cerca de la frontera con Laos... La batalla por su recuperación se desarrolló entre enero y mayo de 1954... Venció el vietcong, perdiendo la vida más de 25.000 de ellos, contra algo más de 1.500 franceses... Para esa época la administración de Dwight Eisenhower había decidido que la supervivencia de un régimen no comunista en Vietnam del sur era esencial para preservar los intereses de Estados Unidos en la región" (Duiker, 2000).

"La gestión Kennedy ingresó a Vietnam a través de la crisis de Laos... Como militar, Eisenhower había entendido que la defensa de Vietnam del Sur tenía que comenzar en Laos... En abril de 1961, conmocionado por el fracaso de Bahía de los Cochinos [invasión a Cuba], Kennedy optó por no intervenir... En aquellos inocentes días ningún líder americano, demócrata o republicano, tenía la menor sospecha de que Estados Unidos iba hacia el lodazal... La administración Kennedy cayó en la ciénaga vietnamita en mayo de 1961, cuando envió a Saigón a Johnson para 'evaluar' la situación. Casi invariablemente esas misiones indican que la decisión ya se había tomado, porque ningún vicepresidente, en una visita de 2 ó 3 días, está en posición de formarse una opinión independiente sobre una guerrilla que ya llevaba una década... La guerra de guerrillas no conoce el punto medio entre la victoria y la derrota... La escalada gradual estaba de moda entonces, pero cuando se la aplica a la guerra que enfrenta a la guerrilla, arriesga terminar en la escalada total... Había que enfrentar a veteranos endurecidos por el confinamiento solitario francés y décadas de guerra de guerrillas, cuya única profesión era la guerra revolucionaria... La administración Kennedy tomó como un truismo, uno de los dilemas más insolubles de Indochina: la insistencia en lograr simultáneamente reforma política y victoria militar... El 1 de noviembre de 1963 el presidente de Vietnam del Sur Ngo Dinh Diem fue removido de su cargo y asesinado... Sólo durante 1964 el gobierno cambió de manos 7 veces... Cada refuerzo enviado a Vietnam complicaba las decisiones ulteriores... Se hubiera necesitado un líder con autoconfianza y conocimientos extraordinarios, para decidir un repliegue de magnitud inmediatamente después de haberse hecho cargo. Johnson era muy inseguro... Tanto el ministro de Defensa Robert Mc Namara, como el jefe de Gabinete Mc George Bundy, eran personas de inteligencia extraordinaria, pero carecían de criterios para evaluar un desafío tan atípico para la experiencia y la ideología americanas... En agosto de 1964, frente al presunto ataque de Vietnam del Norte al crucero *Maddox*, el Congreso de Estados Unidos dictó la 'Resolución del Golfo de Tonkin'... En julio de 1965 las tropas americanas estaban totalmente comprometidas en Vietnam... Comencé a pensar seriamente en Vietnam en 3 visitas que hice en 1965 y 1966" (Kissinger, 1994).

"En enero de 1964 Francia reconoció en el plano diplomático a la República Popular China, e inició una aproximación a Europa Oriental, proponiendo la creación de una Europa 'desde el Atlántico hasta los Urales'" (de Pablo Pardo, 1996).

Nada de estó afectó la marcha de la economía mundial pues, como se viera al comienzo del capítulo anterior de esta obra, las principales economías continuaron creciendo durante el período en consideración (2). La percepción de que, luego de la presidencia de Frondizi, Argentina había vuelto a desvincularse del Mundo en crecimiento, en vez de perseverar en el esfuerzo por reincorporarse a él, luego de la autarquía forzada por la Segunda Guerra Mundial y en alguna medida elegida por Juan Domingo Perón, formó parte importante de las críticas que se le formularon a Illia y a su gestión.

En el plano regional "el 15 de abril de 1964 se produjo un golpe de Estado en *Brasil*, como consecuencia del cual Joao Goulart fue desplazado de la presidencia de la Nación por el mariscal Humberto Alencar de Castelo Branco" (López Alonso, 1982). Los militares permanecieron en el poder 2 décadas, durante las cuales la política económica estuvo a cargo de *3* ministros notables: Roberto de Oliveira Campos, Antonio Delfim Netto y Mario Henrique Simonsen (la gestión del primero aparece descripta en Campos, 1994). Así como el crecimiento de las principales economías generó la impresión de que nos estábamos alejando del Mundo, la intervención militar en el país vecino, al reavivar la siempre latente rivalidad entre Argentina y Brasil, también aumentó la demanda de "acción" por parte del gobierno argentino.

...

¿Y Argentina, en relación con el Mundo? "En su última semana de vida Kennedy tuvo que ocuparse de la anulación de los contratos petroleros [que será analizada más adelante, en este mismo capítulo]... Para él configuró un problema difícil... Kennedy había advertido que el problema requeriría tiempo para una solución razonable" (Alemann, 1996) (3). "La visita internacional

---

(2) ¿Por qué habría de afectarla, preguntan quienes piensan que el sistema capitalista *necesita* guerras para sobrevivir, porque de lo contrario no sabe cómo superar las deficiencias de demanda? El razonamiento siempre me pareció una reverenda estupidez, porque no hay nada más fácil que generar más demanda (si el capitalismo necesita "órdenes de fabricación" de bombas para seguir subsistiendo; ¿quién dijo que hay que tirarlas sobre la cabeza de los seres humanos, y no en el medio del mar? Pero además; ¿qué impide que los mismos recursos que se utilizan para fabricar bombas, se utilicen para fabricar hamacas, toboganes y calesitas para los pibes?).

(3) "Por ley federal de asistencia al extranjero, vigente desde el 1 de enero de 1962, el presidente de Estados Unidos suspendería la ayuda al gobierno de cualquier país que nacionalizase, expropiase o se apoderase, de la propiedad o el control de bienes de ciudadanos de Estados Unidos, o de cualquier sociedad anónima o asociación poseída por ciudadanos de Estados Unidos en no menos de 50%" (Menotti, 1998).

"A mediados de noviembre de 1963 Averell Harriman, alto funcionario de la Casa Blanca, se entrevistó con las autoridades argentinas para interiorizarse de los propósitos del gobierno en materia petrolera y otras inversiones extranjeras en Argentina. Las reuniones tuvieron en algún momento un tono francamente áspero" (López Alonso, 1982).

que tuvo más impacto popular fue la de Charles de Gaulle [ocurrida el 3 de octubre de 1964]" (García del Solar, 1996).

"La prioridad de la política internacional de Illia era América Latina... El franco acercamiento con Brasil posibilitó la cooperación del gobierno brasileño cuando Perón intentó volver a Argentina [episodio que también será analizado más adelante, en este mismo capítulo]" (García del Solar, 1996).

Dos episodios ocurridos en 1965 aumentaron la tensión entre el gobierno de Illia y los militares. El primero fue la intervención de Estados Unidos en *República Dominicana*, el segundo el conflicto limítrofe con *Chile*.

"Para proteger vidas y propiedades de norteamericanos, y para impedir la posibilidad de una toma comunista del poder de inspiración cubana, a fines de abril de 1965 Estados Unidos envió tropas unilateralmente. Luego de lo cual se dirigió a la Organización de Estados Americanos (OEA), para que aceptara parte de la responsabilidad de promover la estabilidad en la república isleña... El representante argentino ante la OEA, junto con los de Colombia, Costa Rica, Venezuela y Estados Unidos, correspaldó la resolución para formar una Fuerza Interamericana, aportando 1 de los 14 votos exigidos... Esto provocó críticas en Argentina... Fue en esta atmósfera recalentada que el gobierno tuvo que decidir si enviaba un contingente militar argentino a formar parte de la Fuerza Interamericana... [Juan Carlos] Onganía [comandante en jefe del Ejército] consideraba la participación en la fuerza conjunta como una oportunidad de que el Ejército argentino obtuviera tanto experiencia práctica como equipamiento moderno adicional por parte de Estados Unidos... Illia, reticente al envío de tropas, enfrentaba la incómoda situación de haber respaldado la decisión de la OEA, sin haber tenido la voluntad política de ponerla en práctica en casa... El no envío de tropas dejó a los militares con un sentimiento de indignación y frustración" (Potash, 1994). El decreto 3547, del 5 de mayo de 1965, dispuso el envío a la República Dominicana, de un equipo integrado por *13* médicos pertenecientes al ministerio de Asistencia Social y Salud Pública, para que prestaran su colaboración en los servicios médicos que organiza la OEA.

Por su parte "a fines de 1965, en Laguna del Desierto se produjo un enfrentamiento entre efectivos del Ejército argentino y Carabineros chilenos, como consecuencia del cual murió un carabinero. Los partidos políticos no cuestionaron la evaluación que las Fuerzas Armadas hicieron del episodio" (Smulovitz, 1993). "Illia, que se había propuesto no viajar al extranjero durante los 3 primeros años de su mandato, por considerar que antes debía dedicarse plenamente a lo interno, resolvió que su primera salida sería a Chile, luego del episodio de los carabineros" (García del Solar, 1996).

...

El principal logro diplomático de la gestión Illia fue la resolución 2065, dictada en diciembre de 1965 por las Naciones Unidas (UN), "por la cual la comunidad internacional invitó a las partes en litigio a entablar negociacio-

nes para solucionarlo [las partes eran Argentina y Gran Bretaña, la cuestión en litigio las *Islas Malvinas*]... El grupo joven de diplomáticos de la misión argentina ante la UN, siguiendo los debates de la Comisión de Descolonización, había detectado la posibilidad de utilizar el párrafo 6 de la resolución 1514 —denominada Código de la Descolonización— para plantear, en forma distinta de la clásica reclamación bilateral, nuestro caso" (García del Solar, 1996). Ocurre que "en virtud de la resolución 1514, la UN le había pedido a los Estados Miembros que indicaran las posesiones coloniales que estaban dispuestos a descolonizar. Al efectuar la presentación pertinente, por su propia determinación, en la lista de territorios no autónomos que se obligaba a descolonizar Gran Bretaña había incluido a las Islas Malvinas... Lucio García del Solar, jefe interino de la misión ante UN, planificó con inteligencia la acción a desarrollar y la cumplió con una habilidad diplomática excepcional que es necesario subrayar... La presentación ante el Comité fue realizada por José María Ruda, y ante la Comisión General por Bonifacio del Carril, embajador extraordinario... La resolución 2065 dice que las partes en litigio deben tener en cuenta los *intereses* de los habitantes de las Islas Malvinas, no sus *deseos*" (Costa Méndez, 1993).

"Nunca se subrayará en medida suficiente el valor decisivo e incuestionable que la resolución 2065 tiene para la reclamación argentina. Fue ella la que otorgó los instrumentos jurídicos, y aún políticos, que Argentina necesitaba para obligar a Gran Bretaña a negociar. Antes de ella, en más de 130 años, los gobiernos de Londres no habían dado siquiera respuesta a las presentaciones argentinas. Ninguna influencia, ninguna circunstancia, ninguna razón política o económica, había movido a la Corona. Merced a la resolución, y sólo debido a ella, el gobierno de Londres se avino por primera vez a negociar con nuestro país" (Costa Méndez, 1993).

...

En el plano organizativo, la ley 16.486, del 30 de setiembre de 1964, ratificó y modificó el decreto 2707/63, que había creado el *Instituto del servicio exterior de la Nación* (ISEN); y el decreto 2825, del 19 de abril de 1965, aprobó el reglamento del concuso de ingreso al ISEN.

2. Contexto político

Si en el capítulo anterior la sección dedicada al contexto político fue esencial para entender todo lo demás, en este capítulo no lo es menos ya que durante el gobierno de Illia "el acoso fue despiadado y constante" (Hardoy, 1993), y "el golpe [de Estado] fue un componente inevitable de todo el proceso político" (Jaroslavsky, 1996).

2.1. Illia: persona, personalidad

Arturo Umberto Illia nació en Pergamino, Provincia de Buenos Aires, el 4 de agosto de 1900, de manera que tenía *63* años cuando asumió la presidencia de la Nación. *Médico* por la Universidad de Buenos Aires, al tiempo que

desarrolló su actividad profesional en Cruz del Eje, Provincia de Córdoba, fue senador provincial entre 1936 y 1940, vicepresidente primero del Senado provincial entre 1938 y 1940, vicegobernador de Córdoba entre 1940 y 1943, y diputado Nacional por Córdoba entre 1948 y 1952. "El 18 de marzo de 1962 fue electo gobernador de Córdoba, pero por anulación de los comicios no pudo asumir" (Potash, 1994).

"Hijo de inmigrantes italianos, educado en un ambiente modesto y austero, dotado de una concepción rigurosísima de la ética —en eso era como un puritano—, había visto de joven, en una estadía en Alemania, los horrores del nazismo, lo que acentuó su adhesión insobornable a la democracia... Su vocación por la paz era trasmitida por su actitud humana, afable y refractaria a toda manifestación de violencia, lo que le valió que durante la acción desestabilizadora de su gobierno, las caricaturas lo ridiculizaran con una paloma en la cabeza" (García del Solar, 1996). "A fines de la década de 1930 Illia había hecho un prolongado viaje por Europa. En Escandinavia visualizó el Estado de Bienestar" (Vanossi, conferencia en club CUBA, 2001).

Más de una década después de haber dejado la presidencia, su personalidad mereció calificativos como los siguientes: "digno y honesto presidente" (Floria, 1982), "personalidad respetada por la austeridad y honradez que se le conocía" (Alsogaray, 1993), "figura paternal y sedante" (Luna, 1996), "carácter obstinado" (López Alonso, 1982), "Illia se ha convertido poco menos que en un paradigma de la probidad política y personal... Probo, como él mismo, fue su gobierno" (Perina, 1996), "sorprendió a todo el mundo actuando según la ley y las instituciones republicanas" (García Tudero, 1990), "decencia, junto a una confianza mayor en las acciones cautelosas que en las forzosas, en conversaciones individuales solía decir que 'en política hay 2 tipos de problemas: los que se solucionan solos y los que no se solucionan nunca'" (Potash, 1994); pero también que "un hombre probo a carta cabal puede llegar a dañar los intereses de su patria; así como la contracara de la medalla es la de un hombre corrupto que puede prestar a su país grandes servicios, como en Francia Charles de Talleyrand, según dicen muchos de sus biógrafos" (Pinedo, 1992).

2.2. ¿Gobierno de coalición o partidocrático?

Illia llegó a la presidencia de la Nación con *25%* de los votos, "su partido —la Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP)— había estado fuera de la práctica gubernamental a nivel nacional durante *33* años, y contaba con apenas *72* de las *192* bancas de diputados nacionales; no obstante lo cual formó su Gabinete Nacional exclusivamente con militantes de su partido, buscando en el reparto de cargos un equilibrio dentro de la UCRP" (Potash, 1994).

"Los radicales del pueblo no se dispusieron a tomar ninguna iniciativa para tratar de formar una coalición más amplia de grupos de intereses, dado que el caballito de batalla de su campaña fue la estricta restauración de la legalidad constitucional... Los grupos de intereses más poderosamente organizados —los trabajadores peronistas, los militares y los intereses liberales

financieros y empresariales— tuvieron poca o ninguna representación en el Congreso Nacional, y apenas fueron nominados para puestos en la rama ejecutiva" (Mallon y Sourrouille, 1973). "La debilidad del gobierno, producto de la proscripción del peronismo, no fue 'internalizada' por la UCR, que se comportó como si tuviera la manija. Arturo Mor Roig quería incorporar a Pedro Eugenio Aramburu como senador, para que eventualmente lo presidiera" (Vanossi, conferencia en club CUBA, 2001). En otros términos, Illia formó un "gobierno partidocrático" (López Alonso, 1982). "La impresión que causa a la distancia es la de un gobierno noctámbulo... Lo más sensato hubiera sido negociar, con los otros 'poderes' —el militar, el sindical y Perón—, un pacto de gobernabilidad. Illia no entendió que su débil legitimidad no borraba la realidad" (Perina, 1996).

"Illia y su vicepresidente Carlos Humberto Perette eran una clara expresión del radicalismo tradicional. La UCRP era en esos momentos una manifestación de la socialdemocracia, o democracia socialista. Sus concepciones políticas eran liberales, su planteo económico, aunque no se le diera el nombre, era socialista" (Alsogaray, 1993). "Illia y [el presidente de la UCRP] Ricardo Balbín (son inseparables) institucionalizaron el radicalismo clásico: es decir, el vacío de poder o, peor aún, la nada" (Hardoy, 1993).

Sabemos lo que Illia y su gobierno no hicieron, supongamos que tampoco lo intentaron. ¿Y si lo hubieran intentado? La incorporación de dirigentes empresarios a una coalición de poder era entonces poco probable, pero no imposible (4); pero la colaboración de los dirigentes sindicales era literalmente imposible. En efecto, "con nosotros los empresarios ganaron más dinero, pero estaban alejados del poder y no les gustaba" (Elizalde, 1980); pero cualquier tentativa de Acuerdo Social, como el que Moyano Llerena había propuesto en setiembre de 1963, era impensable del lado sindical, ya que "los sindicatos eran peronistas y estaban alienados por la prohibición electoral de [julio de] 1963" (Guadagni, 1989).

No sólo los sindicalistas no colaboraron sino que hostigaron a Illia, y prácticamente desde el comienzo mismo de su gestión. "Entre el 18 de mayo y el 24 de junio de 1964 se desarrolló la *toma de fábricas*... Segunda etapa del *Plan de lucha* ideado por la Confederación General del Trabajo (CGT)... La iniciativa se presentaba como la revelación del poder escondido que mantenían los trabajadores argentinos en la vida política del país... Entre fines de enero y principios de febrero de 1963 se había realizado un Congreso extraordinario para normalizar la CGT. José Alonso fue elegido secretario general, Riego Ribas su adjunto... El congreso también aprueba un plan de lucha, que luego se plasmaría en *5* etapas... El 16 de enero [de 1964] los sindicalistas establecen el calendario correspondiente a la segunda etapa... El 18 de mayo,

(4) La ley 16.772, del 29 de octubre de 1965, le restituyó a la Confederación General Económica (CGE) los bienes, instalaciones, títulos, dinero efectivo, rentas y demás efectos de los que habían sido desposeídos como consecuencia del decreto 7760/55.

mientras el Consejo directivo de la CGT estaba fijando las fechas de las ocupaciones, éstas comenzaron... Las ocupaciones, en general, no se extendieron por más de *6 horas*, lo máximo 1 día... También se ocuparon empresas de servicios públicos... El 30 de mayo había ocupadas *1.070* fábricas en todo el país... El 3 de agosto de 1964 la CGT decidió el inicio de la tercera etapa del plan de lucha. Las protestas consistían en la realización de cabildos abiertos en todas las ciudades del país" (González y Welp, 1999). "Hubo algún daño físico. Los gerentes se quedaban con la sensación de haberse visto desprovistos del control de su propiedad, así como también de su libertad personal... La reacción del gobierno fue mínima... 119 líderes sindicales fueron juzgados y recibieron condenas de prisión... Según la CGT se ocuparon 11.000 establecimientos, según el gobierno 2.361 (la realidad está más cerca de la estimación estatal)" (Potash, 1994). "En vez de actuar de manera directa, arrestando a los líderes sindicales, como le aconsejaron, Illia prefirió la vía de la ley y la justicia" (García Tudero, 1990) (5).

Después del Plan de lucha, la CGT, dominada por las 62 Organizaciones (peronistas), e inspirada por un pragmático y no ideólogo como Augusto Timoteo Vandor, buscaba "llevar por la fuerza al gobierno al dilema de tener que elegir entre adoptar medidas duras, que excitarían la ira de los trabajadores comunes, o tomar una línea blanda que socavaría su credibilidad a los ojos de los militares, la gente con propiedades y los sectores de clase media" (Potash, 1994).

"Los líderes sindicales y los representantes de los grupos empresarios tradicionales fueron socios principales en el golpe de Estado" (García Tudero, 1990). "'El país comienza a salir ahora de la crisis, para entrar en el caos. Este corsette de la Constitución ahoga al país y lo desgarra', dijo Alonso (*Primera Plana*, 19 de enero de 1965)" (Smulovitz, 1993). "Sobre la confraternidad entre las Fuerzas Armadas y los sindicalistas nunca me voy a olvidar de un cocktail que dió Juan José Taccone, en pleno Plan de Lucha del sector eléctrico, cuyos invitados de honor eran los generales Alejandro Agustín Lanusse y Julio Rodolfo Alsogaray, 2 de los principales golpistas de 1966" (Elizalde, 1980).

El decreto 3212, del 5 de mayo de 1964, declaró *incompatible*, para el personal profesional universitario que revistiera en el ministerio de Trabajo y Seguridad social, el desempeño del cargo de asesor letrado, dictaminante, resolutor o equivalente, de los organismos descentralizados, autónomos o colegiados de dicho departamento, con el asesoramiento, representación o patrocinio, de asociaciones profesionales de trabajadores o empleadores; el decreto 478, del 21 de enero de 1965, dispuso la realización de un *censo*

---

(5) "En 1964 entre *30%* y *36%* de la población ocupada total estaba sindicalizada (las 2 estimaciones dependen de distintas definiciones de población ocupada); la tasa de sindicalización era de *79%* en electricidad, gas y servicios sanitarios, y entre *42%* y *60%* en industria manufacturera. *34,4%* del total de asalariados sindicalizados pertenecía a industria manufacturera, *28%* a servicios" (TORRE, 1973). No obstante lo cual los dirigentes sindicales actuaron en nombre de todos los asalariados.

nacional de asociaciones profesionales de trabajadores; el decreto 9080, del 18 de octubre, dispuso que se sancionaría a toda asociación profesional de trabajadores con personería gremial, que participara o colaborara en actividades políticas partidistas; y el decreto 969, del 11 de febrero de 1966, reglamentó parcialmente la ley 14.455, de... *1958*, denominada Ley de Asociaciones Profesionales de Trabajadores, disponiendo que la adopción de medidas de acción directa debía ser resuelta por el voto directo y secreto de los afiliados, en asamblea especialmente convocada al efecto. Supongo que no tuvo ningún efecto práctico. El decreto "buscaba impedir que los líderes peronistas usaran los sindicatos para fines políticos partidarios... Un mes después de su dictado las 62 Organizaciones Peronistas prestaron su conformidad al golpe de Estado" (Potash, 1994).

2.3. Golpe del 28 de junio de 1966

Dado que, como se dijo, "el golpe [de Estado] fue un componente inevitable de todo el proceso político" (Jaroslavsky, 1996), no debe sorprender que el grueso de esta sección se dedique a describir la preparación e implementación del acto que interrumpió el gobierno de Illia.

"Se acuñó un nuevo lema: el de la 'ineficacia gubernamental'... La incapacidad para mantener el orden interno y la ineficacia para defender la soberanía frente a los peligros externos, fueron los temas centrales del argumento de la ineficacia gubernamental en su forma crítica. Mientras el temor a un probable triunfo peronista en las elecciones de 1967, la expansión del comunismo y la guerrilla, y la crítica a la gestión económica y social del gobierno, constituyeron las dimensiones internas de la cuestión, el temor a la expansión mundial del comunismo y la conducta del gobierno frente al conflicto limítrofe con Chile fueron los componentes de la dimensión internacional... El período que precedió a la caída del gobierno de Illia puede leerse como la historia de la producción de un consenso alternativo, en donde la apelación a la eficacia se constituyó tanto en crítica como en utopía... Desde muy temprano era conocida la identidad de quién comandaría el golpe. En esos años *Onganía* era, a la vez, una y todas las cosas... Hasta el golpe su silencio contribuyó a alimentar la verosimilitud de todas las facetas posibles del acto de fuerza" (Smulovitz, 1993).

a. Perón, neoperonistas. "Illia nunca entendió el problema peronista" (Alsogaray, 1993). "Desde comienzos de 1964 se desarrolló una intensa campaña basada en el 'seguro' retorno de Perón antes de finalizar el año" (López Alonso, 1982). "En el vuelo 991 de Iberia, el 1 de diciembre de 1964 Perón intentó regresar a Argentina desde su exilio madrileño" (Martínez, 1996), "acompañado por Jorge Antonio, Andrés Framini, Carlos Lascano, Delia Parodi y Vandor... En ningún momento hubo amenaza a su seguridad física" (Cafiero, 1995). "Zavala Ortiz llamó a Itamatary para solicitar la detención del aparato y obligarlo a retornar a España, y el gobierno brasileño procedió en consecuencia" (García del Solar, 1996), de manera que "el avión fue interceptado en El Galeao [aeropuerto de Río de Janeiro] y Perón tuvo que volverse a Madrid en el mismo aparato... Perón quería un arreglo con los radicales, dia-

logar con ellos... Los radicales obraron con mucha soberbia, no abrieron el diálogo. No facilitaron que la clase política peronista se ubicara en el problema. El temor y el rechazo que les producía el gremialismo era total" (Cafiero, 1983). "Los jefes de la *Operación Retorno* embaucaron a Isabel (6), diciéndole que al volver ella sería más grande que Eva [Perón]... Parodi embaucó a Isabel. Fue también ella la que le enseñó a usar toda su influencia personal sobre Perón. Ahí nació la Isabel política, una Isabel que hasta entonces no se había metido en nada" (Martínez, 1996).

"El objetivo del gobierno era garantizar la integración gradual del peronismo a la escena partidaria. Su éxito dependía de que los políticos peronistas locales aceptaran acceder a cargos electivos secundarios, a cambio de renunciar al liderazgo personal de Perón" (Smulovitz, 1993).

"Al convocar a elecciones parlamentarias para el 14 de marzo de 1965, el gobierno proclamó que todos los partidos podrían participar sin proscripción alguna" (Etchepareborda, 1982). Los candidatos peronistas, a través de la "Unión Popular [UP], obtuvieron 2.848.000 votos (*29,6%* del total), contra 2.600.000 de la UCRP (*28,4%*)" (López Alonso, 1982), como consecuencia de lo cual "el bloque de la UP aumentó de *8* a *52* escaños" (Potash, 1994).

"En abril de 1966 se celebraron elecciones para gobernador en *Mendoza*. El hecho era dramáticamente significativo, porque su resultado definía varios destinos: la suerte del intento gubernamental de integrar al electorado peronista en forma independiente del liderazgo de Perón; la suerte del intento de Vandor de formar un partido peronista con cierta autonomía de su liderazgo ('es necesario enfrentar a Perón, para salvar a Perón') (7); la suerte personal de Perón de seguir gravitando en la escena local; y la fortaleza de los argumentos antigubernamentales para demostrar la ineficacia del sistema de partidos como mecanismo de control del electorado peronista... Los peronistas presentaron 2 candidatos: Alberto Serú García, del Movimiento Popular Mendocino (neoperonista), amigo de Vandor, muy popular; y Ernesto Corvalán Nanclares, con pocas chances de triunfar. El 23 de marzo de 1966 Perón ordenó votar por Corvalán Nanclares" (Smulovitz, 1993).

El 19 de abril tuvieron lugar los comicios. "Tal como era de esperar ganó Emilio Jofré, candidato del Partido Demócrata; pero la verdadera noticia fueron los 102.000 votos que logró Corvalán Nanclares, contra los 62.000 que obtuvo Serú García... Pocos días más tarde Mariano Carlos Grondona escribió: 'después de Mendoza, la capital del peronismo está otra vez en Madrid'" (Smulovitz, 1993).

Después del comicio "al gobierno le quedaban 2 estrategias para las elecciones de gobernador en las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa

---

(6) Apodo de MARÍA ESTELA MARTÍNEZ DE PERÓN.

(7) "El 10 de octubre de 1965 ISABEL PERÓN llegó a Argentina, y recorrió el país para frenar el avance de VANDOR" (LÓPEZ ALONSO, 1982).

Fe, previstas para marzo de 1967: la proscripción abierta o la renovación de la gran coalición antiperonista" (Smulovitz, 1993).

"Para los militares Mendoza fue una señal" (Smulovitz, 1993). "Dentro de las Fuerzas Armadas existía esta pregunta: '¿qué hacemos si se nos cae la manzana?'. Estoy en condiciones de afirmar que esta actitud era absolutamente auténtica. Nunca se pensó, por lo menos en los momentos iniciales, preparar un golpe de Estado para la toma del poder. Las duras lecciones anteriores habían sido aprendidas, pero la cuestión planteada, sobre todo en lo tocante al retorno de Perón, era acuciante y cada día crecía la intranquilidad... Me entrevisté con Balbín, a quien no conocía. Le pedí que intercediera ante el presidente, para que se reuniera privadamente con los jefes militares. La respuesta de Balbín fue que Illia rechazaba de plano cualquier contacto de esa clase. Seguramente creía que ello disminuía su autoridad como jefe de Estado. Estoy convencido de que si Illia hubiera llamado a los jefes militares, y les hubiera dicho: 'el eventual retorno de Perón es indudablemente un problema; ¿qué sugieren ustedes para resolverlo?', con esa sola pregunta hubiera desarmado la tormenta en ciernes. Pero no hubo comunicación y los acontecimientos siguieron su curso" (Alsogaray, 1993).

Luego de la derrota de su candidato en Mendoza "Vandor buscó una estrategia que le permitiera subsistir y resguardarse de los ataques. En este contexto la estrategia de integración vía el golpe, como la propiciada por Alonso, en donde los líderes sindicales accedían directamente como grupos de presión dentro del Estado, era la que mejor se adecuaba a su nueva situación... El incuestionado ganador de las elecciones mendocinas fue Perón, pero éste sabía que luego de Mendoza la ocurrencia del golpe era un hecho casi inevitable... Al igual que en otras oportunidades en que no pudo enfrentar a sus impugnadores, Perón optó por unirse a ellos, a fin de apropiarse de aquello que se presentaba como un proyecto independiente" (Smulovitz, 1993).

b. Guerrilla. "En nuestro hemisferio la actividad subversiva era de inspiración maoista más que soviética" (García del Solar, 1996). "En marzo de 1964 se descubrió un grupo guerrillero que actuaba en las proximidades de Orán, Provincia de Salta, al que se le atribuyó orientación castrista. Las operaciones, que concluyeron en mayo, fueron dirigidas por el titular de Gendarmería, general [Julio Rodolfo] Alsogaray" (López Alonso, 1982). "En 1964 se registraron una serie de hechos que dieron relevancia al peligro de la extensión de la lucha armada a nivel local: se descubrió en Salta un campamento del Ejército Guerrillero del Pueblo; un desprendimiento de la izquierda de Tacuara asaltó el Policlínico Bancario; explotó una bomba en un edificio de Barrio Norte en la Capital; se descubrió una célula de la Central Operativa de la Resistencia; y se tuvo conocimiento de la fundación del Movimiento Revolucionario Peronista. Sin embargo, y más allá de la alta visibilidad pública de estos hechos, los datos históricos muestran que si bien la violencia política armada durante el gobierno de Illia fue alta, su frecuencia no varió significativamente respecto de sus niveles históricos" (Smulovitz, 1993).

"La zafra récord generó un conflicto azucarero en la Provincia de Tucumán, porque retrasó los pagos y multiplicó las deudas impagas (sic). El gobierno provincial entró en cesación de pagos... Cuando a comienzos de 1966 el conflicto social volvió a estallar en Tucumán, el presidente del Jockey Club local predijo que 'Tucumán podría convertirse, del día a la noche, en otra Sierra Maestra' [lugar desde donde Fidel Castro lanzó la Revolución Cubana de 1959]" (Smulovitz, 1993).

"En retrospectiva, fue una desgracia que el Congreso no tuviera oportunidad de discutir los temas surgidos de este nuevo tipo de guerra interna, cuando la amenaza a la seguridad era relativamente pequeña" (Potash, 1994).

c. Medios de comunicación. Está fuera del objetivo de la presente obra analizar la medida en que los medios masivos de comunicación ayudan a crear situaciones que, cuando se calman las pasiones, aparecen en el mejor de los casos exageradas y en el peor sencillamente falsas. Pero quien, en base a la historia argentina, quiera ocuparse de la cuestión, tendrá en la gestión Illia uno de los más significativos casos de estudio.

"*Primera Plana* y *Confirmado* (que nació en mayo de 1965) hicieron una cobertura de prensa hostil del período, muy crítica del presidente... Influidos por una campaña de medios de comunicación orquestada con cuidado, [muchos argentinos] habían llegado a la conclusión de que un militar, en la persona de Onganía, podría hacer lo que otros no habían logrado: llevar al país a una nueva era de paz interna, crecimiento económico y prestigio internacional" (Potash, 1994). Editorializando en *Primera plana*, "Grondona se constituyó en una de las expresiones públicas más consistentes del proyecto alternativo" (Smulovitz, 1993). "Jacobo Timerman crea un nuevo tipo de periodismo, hace de *Primera Plana* un medio muy comprometido... Fue probablemente el periodista que más activamente actuó en la conspiración contra Illia" (Camilión, 1999).

Pero también en publicaciones especializadas se leían expresiones como la siguiente: "es concebible que se prefiera la tranquilidad provinciana del estancamiento, a los riesgos y las luchas del progreso. Pero es insostenible que se pretendan conservar los modos de vida antiguos y disfrutar del desarrollo económico... Lo que hace falta ahora es un grupo dirigente posesionado también de la pasión política de la generación de Alberdi y Sarmiento, que sea capaz de mostrar parecida eficacia en la difusión y ejecución de sus propósitos... La disyuntiva es clara: o adoptamos una nueva actividad vital y nos disponemos a la gran tarea nacional, o nos resignamos a permanecer al margen de la historia" (Moyano Llerena, 1994, pero escrito en 1965).

d. Militares. "¿Podría haberse desarrollado una relación viable entre un partido político altamente ideologizado, que había estado fuera del poder durante más de 3 décadas, y un *establishment* militar que, aunque defendía el profesionalismo, se había acostumbrado a hacer valer sus puntos de vista, y a ejercer la autoridad en muchas áreas de la política gubernamental?"... [Encima de lo cual] los militantes de la UCRP se habían identificado con los

colorados, la mayoría de los cuales estaban en retiro forzoso y ansiosos por volver a la actividad" (Potash, 1994).

Al hacerse cargo de la presidencia, Illia mantuvo a Onganía como comandante en jefe del Ejército, quien el 6 de agosto de 1964, en un discurso pronunciado en West Point, afirmó que "la obediencia debida por los militares era a la Constitución y a las leyes, no a los hombres o a los partidos políticos que en cada momento ejercen el poder... Esta aserción del derecho de los militares a retirar su obediencia se basaba en un raro argumento derivado de fuentes liberales tradicionales, según las cuales un pueblo tenía derecho a derrocar a un gobierno que es despótico y destructivo en sus derechos básicos... Onganía tuvo relativamente poco que ver con la preparación del texto" (Potash, 1994).

"Un mes después el general Alsogaray le propuso a Onganía comenzar a pensar en el futuro, dado que 'no es posible empezar a buscar ministros en la madrugada'... Luego de las elecciones de marzo de 1965 Onganía prestó su conformidad para comenzar las conversaciones con los civiles" (Potash, 1994). "Onganía renunció el 22 de noviembre de 1965, descontento con la designación del general Eduardo Castro Sánchez como secretario de Guerra. Lo reemplazó el general Pascual Angel Pistarini y, desde ese instante la suerte del presidente Illia quedó sellada" (Hardoy, 1993). "Parece claro que el nombramiento de Castro Sánchez no buscó hacer enojar a Onganía" (Potash, 1994).

"El 29 de mayo de 1966, en la celebración de Día del Ejercito, Pistarini efectuó una severa crítica al gobierno" (López Alonso, 1982), al afirmar, entre otras cosas, que "Argentina no merece sobrevivir en una mediocridad sin futuro" (Floria, 1982). "El discurso, escrito por Luis Prémoli, combinaba la tradicional afirmación autocongratulatoria del papel del Ejército en crear el país y desarrollar sus industrias petroleras y metalúrgicas, con un ataque indirecto pero inconfundible a la administración Illia... La cúpula civil tuvo que tomar una decisión. Illia, luego de vacilar, no lo castigó" (Potash, 1994).

e. El golpe en sí. "Los 8 meses que van desde noviembre de 1965 hasta junio de 1966 constituyen un período inusual en la historia argentina... El derrocamiento de Illia ocurrió luego de un prolongado período de discusión y planificación" (Potash, 1994). "El golpe de Estado del 28 de junio de 1966 no causó mayor sorpresa ni originó mucha reacción adversa manifiesta" (Mallon y Sourrouille, 1973).

"Una característica del movimiento que derrocó a Illia fue el enfoque militar, diferente al que hasta entonces habían tenido las revoluciones, revueltas o asonadas. Los cuerpos de tropas no se desplazaban. La lucha se desarrollaba como sobre un tablero de ajedrez. Los comunicados, algunos de ellos redactados por un civil, un periodista que después tomó carta de ciudadanía de demócrata, daban la pauta de la marcha de la situación militar" (Pinedo, 1992).

"Incapaz de matar o morir antes que entregarse, Illia prefirió ser despedido como un ordenanza" (Hardoy, 1993). "No hubo disparos, no hubo oposi-

ción de oficiales legalistas (el 14 de abril de 1966 Illia había dado su negativa a permitir que se empleara la fuerza en defensa del gobierno. Para su secretario de Guerra el destino del gobierno quedó sellado en ese momento)... A las 10 de la noche del 27 de junio Pistarini emitió un comunicado donde anunciaba que el Ejército ya no reconocía la autoridad de Castro Sánchez como secretario de Guerra... Illia relevó a Pistarini, pero era demasiado tarde... En las horas finales Illia se condujo con dignidad, coraje y elocuencia. Nada en su presidencia fue más impresionante que el modo en que la abandonó... Durante la noche del 27 al 28 de junio permaneció en su oficina de la Casa de Gobierno, rodeado por miembros de su gabinete y otros funcionarios. Cuando el general Alsogaray, acompañado por el coronel Luis Perlinger, apareció y en nombre de las Fuerzas Armadas pidió que abandonara la oficina, Illia lo denunció como un general rebelde, 'usurpador que se vale de la fuerza de los cañones y de los soldados de la Constitución para desatar la fuerza contra la misma Constitución y la ley'. Cuando Alsogaray volvió a invitarlo a partir, para evitar actos de violencia, Illia reanudó su denuncia. '¿De qué violencia me habla? La violencia la acaban de desatar ustedes en la República'... Después de otros intercambios de palabras, Illia le ordenó a Alsogaray que se retirase. A eso de las 6 de la mañana [del 28] Perlinger y un grupo de oficiales del Ejército entraron otra vez a la oficina presidencial. El coronel anunció que en nombre de las Fuerzas Armadas había ido a decirle a Illia que había sido relevado del cargo, pero una vez más el presidente se mantuvo firme y los oficiales se retiraron. Por último, poco antes de las 7,30 de la mañana, regresó con efectivos de la guardia de Infantería de la Policía Federal y ordenó despejar las instalaciones. Illia, con su dignidad y su conciencia intactas, y aún rodeado por colaboradores y amigos, salió caminando de la Casa Rosada por última vez, para reanudar la vida de un ciudadano común" (Potash, 1994). ¡Illia no fue encarcelado, deportado ni fusilado, sino que se fue a la casa de su hermano!

f. El golpe en perspectiva. "Fue un gobierno opaco, sin ideas y que en manera alguna significó un progreso para el país. Pero a pesar de ello fue un error deponerlo, error que tenía un mínimo de justificación en la amenaza todavía insoportable en esa época, de un retorno electoral de Perón en 1967, que Illia se negaba obstinadamente a considerar" (Alsogaray, 1993). "Illia no fue derrocado por ser una 'tortuga' ni por encabezar un gobierno ineficaz, sino porque en la nueva convocatoria a elecciones en la provincia de Buenos Aires, iba a ocurrir lo mismo que en 1962 con Andrés Framini" (Luna y Roffo, 1999). "Lanusse y Perlinger eventualmente expresaron su arrepentimiento por el golpe" (Floria, 1982). "Sin golpe de 1966 el peronismo no hubiera llegado a ocupar *todo* el poder, como ocurrió en 1973" (Vanossi, conferencia en club CUBA, 2001).

"Cuarenta años después podemos decir que la caída de Illia fue el resultado de un espejismo colectivo, deliberadamente alimentado por determinados órganos de opinión, que deformó las miras políticas de la sociedad argentina" (Luna, 1996a).

"El conflicto por la fijación de la agenda de problemas permitió a la oposición partidaria, la prensa y las Fuerzas Armadas, hablar de ineficacia e inoperancia gubernamental allí donde el gobierno ni siquiera consideraba

necesaria su presencia. La cuestión de la ineficacia gubernamental no fue sólo consecuencia de la escasa capacidad del gobierno para dar respuesta a problemas específicos, también fue producto de un 'malentendido' acerca de la naturaleza e identidad de los mismos... La eliminación de la política partidaria se volvió un corolario que los militares pudieron imponer, al menos en un primer momento, sin demasiados esfuerzos iniciales. El sistema de partidos casi no tuvo defensores porque cada uno de los actores, fueran estos sindicalistas, políticos o empresarios, creyó posible controlar y/o cooptar a los nuevos militares gobernantes. Hasta que el enigma empezó a develarse, cada uno de ellos creyó que el golpe que se avecinaba se convertiría en su propio golpe" (Smulovitz, 1993).

"Con ojos de 1993 no deja de sorprender la pasividad y resignación del presidente ante la escalada de indicios que anunciaban el golpe. Las explicaciones de tal actitud son diversas, aunque la mayoría señala factores de orden individual y psicológico" (Smulovitz, 1993), como por ejemplo que "en base a su experiencia Illia tenía hacia los golpes militares una actitud más fatalista que de lucha... [Después de todo] Frondizi había cambiado los ministros 70 veces y aún así no pudo evitar que lo derrocaran" (Potash, 1994).

3. Autoridades económicas

"En el gobierno de Illia se llegaba a los altos cargos a través de un partido político. Los ministros de los gobiernos militares hicieron lo que les parecía mejor, sin haber llegado como un cuerpo político; pero ni Eugenio Alberto Blanco ni Juan Carlos Pugliese podrían haber dicho que la política era 'la de ellos'... La UCRP tenía (siempre ha tenido) una *Comisión de Asuntos Económicos*. Cuando asumió Illia tomó como altos funcionarios a todos los miembros de la comisión (Roque Carranza, Carlos Alberto García Tudero, Alfredo Juan José Concepción, Bernardo Grinspun y Germán Osvaldo López)... La política se trazó al principio, y a lo largo de los 3 años se aplicó la misma política, con los mismos funcionarios: lo único que hubo fue un cambio de firma, en lugar de Blanco entró Pugliese" (Elizalde, 1980). "Félix Gilberto Elizalde y Carranza eran las cabezas del equipo... Blanco era un gran negociador: coordinaba, pero dejaba hacer... 'Nosotros' lo elegimos a Blanco... Illia estaba muy interesado en economía. Todos los domingos el equipo económico se reunía con el presidente en Olivos. Luego nos íbamos a comer afuera, porque en la residencia presidencial la comida era muy austera" (García Tudero).

El ministerio de *Economía* fue ocupado por Blanco durante los *299* días que separan el 12 de octubre de 1963 y el 5 de agosto de 1964, y por Pugliese durante los *677* días que separan el 19 de agosto de 1964 y el 28 de junio de 1966 (8). A su vez durante todo el período en consideración, más precisa-

(8) BLANCO, doctor en ciencias económicas, nació en Buenos Aires en junio de 1893, de manera que tenía *70* años cuando se hizo cargo del ministerio (por segunda vez en su vida); PUGLIESE, abogado, nació en Tandil, Provincia de Buenos Aires, en febrero de 1915 (*48* años al hacerse cargo).

mente durante los *987* días que van del 17 de octubre de 1963 al 29 de junio de 1966, la presidencia del *Banco Central* fue ejercida por Elizalde (9).

"De extracción socialista" (Alsogaray, 1993), "Blanco fue ministro durante 10 meses, porque el 5 de agosto de 1964 falleció del corazón (ya estaba enfermo cuando asumió)" (Elizalde, 1980). "Blanco y Pugliese eran concientes de sus limitaciones" (Di Tella, 1982).

Para coordinar las políticas el decreto 100, del 23 de octubre de 1963, creó el *Gabinete económico social*, integrado por los ministros de Economía, Trabajo y Seguridad Social, Obras y Servicios Públicos, y por los secretarios de Hacienda, Agricultura y Ganadería, Comercio, Energía y Combustibles, Industria y Minería, Transportes, Obras Públicas, Comunicaciones, y el presidente del BCRA.

4. Medidas adoptadas

"La característica principal del gobierno de Illia era su 'inmovilidad', simbolizada a través del mote de 'la tortuga'" (Alsogaray, 1993). ¿Esto era lo que ocurría, o lo que muchos creían que efectivamente estaba pasando?

En el plano normativo la ley 16.504, del 15 de octubre de 1964, dispuso que las leyes no serían obligatorias sino después de su publicación, y desde el día que se determinara, y que si no designaban tiempo, serían obligatorias después de *8* días siguientes al de su publicación oficial.

4.1. Anulación de contratos petroleros

"Uno de los primeros actos del gobierno fue la anulación de los contratos petroleros firmados por Arturo Frondizi" (Alsogaray, 1993), lo cual "cambió definitivamente la historia en contra del presidente, porque le quitó la única posibilidad de apoyo real que podía tener en circunstancias adversas. El hecho no era simplemente que se anularan los contratos y se retrocediera en ese sector puntual de la economía argentina, sino la decisión de condenar la política de inversión" (Camilión, 1999).

"Hubo 2 criterios opuestos dentro de la UCRP. Un sector, encabezado por el presidente de YPF [Facundo Roberto Suárez], a quien respaldaba Illia, no descartaba una fórmula transaccional en tema tan espinoso, y discrepaba en muchos aspectos con el inspirado por el secretario de Energía y Combustibles [Antulio F. Pozzio], estimulado por Perette y la Comisión pro defensa del petróleo" (Menotti, 1998). "Pozzio, y su subsecretario Juan Sábato, respondían a directivas de Adolfo Silenzi de Stagni, principal crítico de los contratos petroleros" (de Gandia, 1983b) (10). En *enero-marzo* de 1963 este último afir-

---

(9) Doctor en ciencias económicas, ELIZALDE nació en Buenos Aires en setiembre de 1924, de manera que llegó a la presidencia del BCRA con *39* años.

(10) Así que *ARTURO* SÁBATO colaboró con FRONDIZI para firmar los contratos petroleros, y *JUAN* SÁBATO colaboró con ILLIA para anularlos.

mó: "tenemos la convicción de haber demostrado que los contratos petroleros son más perjudiciales que cualquier concesión petrolífera que se conoce en el extranjero, que estos contratos de explotación firmados por YPF con las compañías privadas son nulos, de nulidad absoluta, por ser contrarios a la moral y a las buenas costumbres, al haber cedido derechos que no podían ceder y por un precio que no guarda honesta proporción con el supuesto 'riesgo' corrido por las compañías cesionarias... No cabe pues la 'renegociación' de estos contratos, por cuanto la nulidad no se funda sólo en la onerosidad y desproporción de las prestaciones de YPF, sino también de vicios intrínsecos de ilegalidad, y en violación de normas de nuestra Constitución Nacional" (Silenzi de Stagni, 1963).

El decreto 743, del 15 de noviembre de 1963, le encomendó al procurador del Tesoro, reunir a la mayor brevedad todos los antecedentes que juzgara necesarios referidos al trámite, concertación y cumplimiento de los contratos relativos a la exploración y explotación de petróleo, suscriptos entre el 1 de mayo de 1958 y el 12 de octubre de 1963.

Fundamentado en *80* (sic) considerandos, según uno de los cuales "todo esto demuestra, sin lugar a dudas, que los contratos petroleros resultan extremadamente onerosos e inconvenientes para la Nación", el decreto 744, también dictado el 15 de noviembre de 1963, declaró *nulos de nulidad absoluta*, por vicios de ilegitimidad y ser dañosos a los derechos e intereses de la Nación, a *10* de los *13* contratos relativos a la exploración y explotación de petróleo suscriptos por Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) entre el 1 de mayo de 1958 y el 12 de octubre de 1963; dispuso que YPF se hiciera cargo de todas las actividades que se fijaron a las empresas contratantes; y que el secretario de Energía y Combustibles, el presidente de YPF y el subprocurador del Tesoro a cargo de la Procuración [Alejandro R. Ahumada] representasen al Poder Ejecutivo en todos los actos que fueran necesarios a efectos del cumplimiento del presente decreto. El decreto 745, dictado en la misma fecha, dispuso lo mismo con respecto a los *3* contratos restantes (la lista de contratos firmados aparece en el cuadro Nº 1 del capítulo 5).

"La anulación de los contratos petroleros fue uno de los caballitos de batalla de la campaña electoral" (García del Solar, 1996). "Illia no fue totalmente culpable; también lo fue la UCRP, por oposición a la UCRI de Frondizi" (de Gandia, 1983b), "impulsada a la vez por la ideología y el resentimiento... En palabras del diputado por la provincia de Córdoba Mario Roberto: 'nos plantean como única alternativa respetar los contratos o salvar la unidad del partido. Mucho me temo que así, como militantes, no tendremos opción'... En su fuero íntimo Illia no se oponía a los contratos y los habría respetado, si por él hubiera sido, aún valiéndose del argumento del 'hecho consumado'. Pero la anulación era un imperativo de la plataforma partidaria, y al partido radical no lo dominaba Illia sino Balbín, quien entre sus nobles pasiones albergaba una implacable animadversión hacia Frondizi debida, seguramente, al resentimiento que le produjo el cisma encabezado por éste... Líder carismático del radicalismo, hombre de austeridad ejemplar, que por cuestiones de temperamento lamentablemente no había logrado adecuarse a los nuevos vien-

tos que soplaban sobre los pozos petroleros, Balbín prometía que en caso de necesidad nos alumbraríamos con velas... La anulación de los contratos petroleros fue una *barrabasada*" (Perina, 1996. El subrayado es mío) (11).

"El anuncio de que se piensa decidir por resolución ejecutiva la nulidad de contratos celebrados entre la Nación y las compañías petroleras es motivo de verdadera congoja..., un acto que lesiona el derecho" (Pinedo, 1968); "la anulación significó un duro golpe para la credibilidad jurídica del país" (Alsogaray, 1993); "por primera vez en la historia Argentina rompió unilateralmente un compromiso que no sólo garantizaba un gobierno sino el país entero" (Luna, 1984).

Para encarar la refinanciación de la deuda externa "el gobierno tuvo que desistir de las acciones legales interpuestas y celebrar convenios independientes respecto de cada una de las empresas petroleras" (Hardoy, 1993). Porque además, "por ley federal de asistencia al extranjero, vigente desde el 1 de enero de 1962, el presidente de Estados Unidos suspendería la ayuda al gobierno de cualquier país que nacionalizase, expropiase o se apoderase de la propiedad o el control de bienes de ciudadanos de Estados Unidos, o de cualquier sociedad anónima o asociación poseída por ciudadanos de Estados Unidos en no menos de 50%" (Menotti, 1998).

"Cuando negociamos directamente con las empresas, solucionamos el conflicto en un par de días; cuando aparecían los abogados argentinos se armaba" (García Tudero). El decreto 10.218, del 18 de diciembre de 1964, ratificó el acuerdo suscripto entre el gobierno y *Astra Compañía Argentina de Petróleo*; el decreto 2441, del 30 de marzo de 1965, ratificó el acuerdo suscripto con *Continental Oil Company of Argentina* y con *Marathon Petroleum Argentina Limited*, sin reconocer indemnización por haber realizado las inversiones a riesgo minero; el decreto 9495, del 28 de octubre, ratificó el acuerdo celebrado con *Union Oil Company of California*, abonándole a la empresa —en cuotas— *$us 7,3 M.* de los $us 11,7 M. solicitados; el decreto 9496, también del 28 de octubre, ratificó el acuerdo celebrado con *Transworld Drilling Company Limited $us 4,5 M.*; el decreto 11.353, del 14 de diciembre, ratificó el acuerdo celebrado con *Shell Production Co. of Argentina Ltd.* y con *Shell Compañía Argentina de Petróleo*, abonando *Libras 7,8 M.* y $mn 118,9 M. (equivalentes a *$us 0,5 M.*); el decreto 11.354, también del 14 de diciembre, ratificó el acuerdo celebrado con *Esso S. A. Petrolera Argentina, Esso Argentina Inc. y Esso Services*, abonando *$us 18,2 M.*; y el decreto 11.355, dictado en la misma fecha, ratificó el acuerdo celebrado con *Tennessee Argentina*, abonando *$us 42,3 M.*. En total "la anulación de los contratos petroleros obligó a pagar alrededor de *$us 100 M.* de indemnización a las empresas" (Alsogaray, 1993) (entre *$us 120 M.* y *$us 200 M.*, según Luna, 1984).

---

(11) "El 23 de marzo de 1985, en Houston, Texas, el presidente RAUL RICARDO ALFONSÍN lanzó la convocatoria a compañías petroleras a invertir en el país, mediante la ejecución de contratos de riesgo. Después de 36 años los radicales le dieron la razón a FRONDIZI" (CARDONE).

Además, el decreto 3338, del 9 de mayo de 1964, dictó las normas referidas a la *indemnización* de los *daños* ocasionados por la exploración, explotación o transporte de hidrocarburos, en las explotaciones agropecuarias, dispuesta por el decreto 6773/63 (el decreto 10.016, del 10 de noviembre de 1965, fijó cuantitativamente el respectivo régimen de indemnizaciones); el decreto 9127, del 12 de noviembre, autorizó a la Dirección Nacional de Aduanas, durante 180 días, permitir la importación definitiva de materiales y elementos destinados a los yacimientos petrolíferos explotados por las compañías ex concecionarias cuyos contratos fueron declarados nulos por los decretos 744/63 y 745/63, sin el previo pago de derechos de aduana, a condición de que los respectivos importes quedaran caucionados bajo garantía de YPF (el decreto 1268, del 19 de febrero de 1965, complementó el decreto 9127/64); y el decreto 969, del 11 de febrero de 1965, creó el *Instituto nacional del petróleo*, en jurisdicción de la secretaría de Energía y Combustibles.

"La producción no cayó, porque una interpretación *sui generis* de la anulación, hecha por la gestión económica y la conducción de YPF, trató por todos los medios de compatibilizar las decisiones políticas con las exigencias de la producción" (Di Tella, 1982). La *producción* de petróleo pasó de 15,444 millones de metros cúbicos en 1963, a 15,942 millones en 1964 (aumentó *3,2%*) y a 15,626 millones en 1965 (*cayó 2%*), pero como el *consumo* aumentó *7,7%* en 1964 y *12,3%* en 1965, la *importación* de petróleo aumentó de 0,950 millones de metros cúbicos en 1963, a 4,203 millones en 1965; lo cual implicó pasar de importar *5,8%* del consumo en 1963, a *21,2%* en 1965. En otros términos, no cayó la producción pero se perdió el autoabastecimiento.

4.2. Políticas monetaria y crediticia

"Había que determinar el *quantum* de la emisión monetaria, y de esto lo que iba para el gobierno y lo que iba para el sector privado; también teníamos que decidir a qué sectores de la economía, y a qué ramas de la industria, iban a ir los créditos en el primer momento; después teníamos que esclarecer cuánto se afectaba y se desafectaba de los efectivos mínimos, y cuál era el límite que había anualmente para las inversiones del sector público... Se dieron créditos especiales para fortalecer y preparar las industrias, para la mayor demanda que iba a haber un año después; se dieron créditos especiales a plazos e intereses cómodos, para instalar la maquinaria importada entre 1959 y 1962 y que estaba en la Aduana; y también se dieron créditos especiales para la evolución de las empresas, especialmente en las ramas que utilizaban mucha mano de obra y materias primas nacionales... Entre una industria que tiene 4 obreros y una gran inversión de capital, y otra que tiene 400, nosotros preferíamos que fueran estas industrias las que en un primer momento recibieran el capital de evolución, y al mismo tiempo entre una industria que trabaja con materia prima nacional y una que nos iba a aumentar enormemente los insumos importados, preferíamos las primeras. También se otorgaron créditos especiales para poner al día deudas impositivas y sociales" (Elizalde, 1980).

Notable descripción del poder que el presidente del BCRA del período en consideración, le asignaba a las políticas monetaria y crediticia. ¿Cómo instrumentaron las referidas políticas?

a. Adelantos del BCRA a la Tesorería. La ley 16.452, del 14 de enero de 1964, *sustituyó* el art. 49 de la carta orgánica del BCRA por el siguiente: "mientras no se restablezca el mercado de títulos públicos, el BCRA podrá tener en su cartera valores públicos cuyo monto no exceda *25%* del total de los depósitos existentes en el conjunto de bancos" (en total *35%*, ya que el cómputo no incluye el 10% que el BCRA podía tener hasta ese momento), al tiempo que le dio *carácter definitivo* al art. 27 de la carta orgánica del BCRA, por el cual el BCRA podría hacer adelantos transitorios al gobierno Nacional, hasta una cantidad que no excediera *30%* de los recursos en efectivo que este hubiera obtenido en los 12 últimos meses".

La segunda parte de la ley 16.452 no produjo ningún efecto por cuanto convirtió en permanente lo que el decreto 1142/43, dictado por el gobierno anterior, había dispuesto de manera transitoria. La primera parte, en cambio, aumentó los recursos que el BCRA le podía facilitar a la Tesorería. Declarando ante la Comisión de Economía del Senado de la Nación, a propósito del debate de la ley, Julio Hipólito Guillermo Olivera expresó un peligro potencial ("si el BCRA quisiera adquirir más valores públicos, luego de haber llegado al tope de 35%, podría proporcionar reservas adicionales a los bancos por vía de redescuento, o de compras en el mercado abierto, o bien reducir los requisitos de reserva mínima. Con las reservas que se tornen así disponibles, los bancos expanderían los préstamos y aumentarían en consecuencia los depósitos del público. De esta manera el BCRA podría adquirir nuevas reservas").

b. Efectivos mínimos. En Capital Federal y Gran Buenos Aires los efectivos mínimos básicos aumentaron *8* puntos porcentuales a lo largo de 1964, al pasar de 30% a 38% de los depósitos a la vista, y de 10% a 18% de los depósitos a plazo, y *3,5* puntos porcentuales en el resto del país, permaneciendo constantes durante 1965 y el primer semestre de 1966; mientras que los efectivos mínimos adicionales no se modificaron durante el período en consideración (12).

Estos efectivos mínimos sólo parcialmente esterilizaban fondos, ya que podían liberarse de manera condicionada, es decir, para destinos específicos. La intensidad con la cual se utilizó el recurso de las liberaciones condicionadas de efectivos mínimos la indica el hecho de que a fines de 1965, *45%* de los efectivos mínimos estaba desafectado (BCRA, Memoria 1965) o, lo que es lo mismo, que el efectivo mínimo "operativo" era algo superior a la mitad del nominal.

---

(12) Se dispuso además que "los depósitos de las zonas rezagadas no se pudieran prestar en las desarrolladas, y sí en cambio al revés" (GARCÍA VÁZQUEZ, 1994a).

c. Política crediticia. "Las circulares BCRA B 396 y B 404 plantearon 2 líneas de acción crediticias para la recuperación de corto plazo y el crecimiento sostenido" (Aisenstein, 1986).

La circular B 396, del 19 de diciembre de 1963, creó una línea crediticia para financiar nuevas compras de materia prima, por 180 días, renovable, con tasa de interés de *12%* anual, por un monto no superior a *80%* de la venta mensual calculada sobre el promedio desde diciembre de 1962 hasta noviembre de 1963, siempre que las firmas beneficiarias se comprometieran a no aumentar los precios [durante 6 meses, según dispuso la resolución de la secretaría de Comercio sC 1, del 13 de enero de 1964, que propició los referidos créditos]; y la circular B 404, del 23 de enero de 1964, creó un régimen crediticio para promover la reactivación industrial, por 180 días, renovable, financiando hasta 80% del promedio mensual de las ventas de las empresas que tenían deudas impositivas y previsionales, y no tenían un acuerdo con la Dirección General Impositiva (DGI); hasta 100% si tenían deudas, pero habían llegado a un acuerdo con la DGI; y hasta 120% si no tenía deudas (en todos los casos siempre que las firmas asumieran el compromiso de no aumentar los precios vigentes al 30 de noviembre de 1963). La circular no especificó la tasa de interés a cobrar por estos préstamos (la resolución sC 101, del 9 de abril de 1964, propició la circular B 409).

Los *principios básicos* que debían guiar la acción de los bancos en materia crediticia fueron expuestos (a manera de recordatorio) en la circular B 441, del 1 de diciembre de 1964. "La política crediticia debe concurrir básicamente al sostén e incremento de la producción, excluyendo todo préstamo que directa o indirectamente permita alentar operaciones especulativas o inconvenientes para el interés general. En consecuencia los bancos deben canalizar el crédito al servicio exclusivo de la producción de bienes que son requeridos para satisfacer necesidades básicas de la población. Bajo ningún concepto pueden otorgarse créditos para aplicarlos en negocios de índole especulativa o inconveniente... Ajustar la concesión de préstamos dentro del señalado principio de necesidad implica, lógicamente, el ejercicio de una minuciosa tarea de análisis de la trayectoria de las firmas usuarias en todas y cada una de sus operaciones (sic), como medio indispensable para llegar a la medida más ajustada de sus reales necesidades crediticias".

d. Depósitos en moneda extranjera. El decreto 2581, del 10 de abril de 1964, al tiempo que introdujo el control de cambios, que será analizado más adelante, en esta misma sección, *prohibió* la constitución de depósitos en moneda extranjera. Los depósitos existentes a la fecha debían ser obligatoriamente liquidados, procediéndose a la negociación de las divisas o billetes en el mercado único de cambios, dentro de los 90 días de la fecha. Schoo (1964) le dedicó a la cuestión nada menos que su discurso de incorporación a la Academia Nacional de Ciencias Económicas. "Amigos míos no me lo perdonaron durante años" (Elizalde, 1980).

"Había alrededor de *$us 200 M.* en depósitos en moneda extranjera... que no eran tales. No nos engañemos: no eran dólares que habían entrado y

estaban depositados" (Elizalde, 1980). Los depósitos no fueron reintegrados en dólares, sino en pesos al tipo de cambio oficial, pero como la brecha entre el resurgido dólar paralelo —subproducto natural del reimplantado control de cambios— y el dólar oficial, era de *2,9%*, los titulares de depósitos en moneda extranjera prácticamente no sufrieron pérdidas.

e. Entidades. La ley 16.869, del 30 de octubre de 1965, dispuso que los *depósitos judiciales* de todos los tribunales nacionales con asiento en la Capital Federal, se efectuarían en el Banco Municipal de la ciudad de Buenos Aires; y el decreto 2798, del 21 de abril de 1966, dispuso que los *organismos nacionales de previsión*, seguirían manteniendo sus *depósitos* en el BNA, y que las cajas de asignaciones familiares no podrían mantener en los bancos privados, saldos de depósitos superiores a los mayores saldos registrados entre el 30 de noviembre de 1965 y la fecha de publicación del decreto.

"La reglamentación de *entidades financieras no bancarias*, que había comenzado a principios de 1962, tuvo versión definitiva el 30 de julio de 1964, ... sobre la base de 3 principios: fijación de tasas de interés máximas (13), establecimiento de efectivo mínimo y fijación de capital mínimo... Un problema muy particular lo motivaron las operaciones de las cooperativas de crédito, quienes habían implementado un mecanismo de órdenes de pago similar al de los cheques" (Arnaudo, 1986). "Para evitar superposiciones inconvenientes entre las distintas entidades que intervienen en el mercado" (BCRA, Memoria 1965), el régimen aplicable a los intermediarios no bancarios del crédito fue nuevamente actualizado por la circular BCRA IF 1, del 5 de noviembre de 1965.

El decreto 3008, del 24 de abril de 1964, dictó normas complementarias al decreto 11.179/62, que había reglado el funcionamiento de las entidades de *ahorro y préstamo para la vivienda*; la ley 16.571, del 29 de octubre, dispuso que los fondos provenientes del ahorro, incluyendo los comprendidos en la devolución de los préstamos que las sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda recibieran y mantuvieran en caja, no formaban parte de su patrimonio y eran *inembargables*; la ley 16.749, del 20 de octubre de 1965, dispuso que los fondos proveyeran de la liquidación del Instituto Movilizador de Inversiones Bancarias, dispuesta por el decreto 5043/56, se destinarían a aumentar el capital del Banco Industrial de la República Argentina; la ley 16.782, del 30 de octubre, modificó la carta orgánica del BNA; y la ley 16.824, del 30 de octubre, creó la *Caja federal de ahorro y préstamo para la vivienda* (el decreto 409, del 20 de enero de 1966, reglamentó la ley 16.824).

f. Emisión de BONEX. El decreto 7871, del 11 de setiembre de 1965, dispuso que el BCRA emitiría hasta *$us 20 M.*, en títulos al portador, no negociables en las bolsas de valores, denominados *Bonos externos de la República Argentina - 1965* (BONEX), los cuales pagarían *5%* de interés anual; el de-

(13) *16%* nominal anual la pasiva, *22%* anual la activa (BCRA, Memoria 1964).

creto 9340, del 25 de octubre, dispuso la emisión de una segunda serie de BONEX, también por hasta *$us 20 M.*, que pagaron la misma tasa de interés; el decreto 11.274, del 10 de diciembre, dispuso la emisión de una tercera serie de BONEX, por hasta *$us 40 M.*; y el decreto 1214, del 23 de febrero de 1966, dispuso la emisión de BONEX - 1966, por hasta *u$s 15 M.*.

Además, el decreto 1368, del 12 de diciembre de 1963, derogó el decreto 5547/59, que había dispuesto la estabilidad y disciplina del personal bancario, restableciendo la vigencia del decreto 20.268/46, reglamentario de la ley 12.637, de 1940; y el decreto 1496, del 25 de febrero, al tiempo que derogó el decreto 6483/61, reglamentó y actualizó el sistema de *primas de producción* para el personal que presta servicios efectivos en la Casa de Moneda de la Nación (14).

La ley 16.613, del 30 de octubre de 1964, dispuso que los bancos podrían *certificar* o conformar cheques.

g. Evolución monetaria y crediticia. La *base monetaria*, que había aumentado 30,6% en términos nominales entre fines de setiembre de 1962 e igual mes de 1963, creció *47,6%* en los 12 primeros meses de la gestión Illia, y *37,2%* en los 12 subsiguientes. Deflactada por precios mayoristas, la base monetaria aumentó *32,5%* entre fines de setiembre de 1963 y fines de mayo de 1966 (*78%* de dicho aumento tuvo su origen en el sector público, *20%* en el sector financiero); la cantidad de *dinero* (hubo poca sustitución entre las distintas variedades de dinero, de manera que los cálculos que siguen se efectuaron sobre el total), que había aumentado 25,2% en términos nominales entre fines de setiembre de 1962 e igual mes de 1963, creció *41,8%* en los 12 primeros meses de la gestión Illia, y *31,2%* entre fines de setiembre de 1964 e igual mes de 1965. Deflactada por precios mayoristas la cantidad de dinero aumentó *21,5%* entre fines de setiembre de 1963 y fines de mayo de 1966; las *tasas de interés* permanecieron constantes en términos nominales durante todo el período, como consecuencia de lo cual el poder adquisitivo de $mn 1 depositado en caja de ahorros a fines de setiembre de 1963, había caído a *$mn 0,70* a fines de mayo de 1966; y el esfuerzo necesario para pagar un crédito de $mn 1 a fines de setiembre de 1963, equivalía a *$mn 0,86* a fines de mayo de 1966; en tanto que el *crédito* del sistema bancario al sector privado, que había aumentado 9,5% en términos nominales entre fines de setiembre de 1962 e igual mes de 1963, subió 32,1% durante los 12 primeros meses de la gestión Illia, y 31,4% durante los segundos 12 meses. Deflactado por precios mayoristas, el crédito subió apenas 2,6% entre fines de setiembre de 1963 e igual mes de 1964, y *15,7%* durante toda la gestión Illia (15).

---

(14) El chiste es el de siempre. Un monetarista recomendaría *penalizar* la productividad en la Casa de Moneda, no incentivarla.

(15) Obsérvese que durante el período en consideración la base monetaria creció más que la cantidad total de dinero, y ambos crecieron más que el crédito bancario al sector privado.

Dado el enfoque discrecional que se le asignó al aumento del crédito, no debe extrañar que el mismo no haya aumentado de manera uniforme, tanto desde el punto de vista sectorial como geográfico. Pero como lo muestran los cuadros Nº 1 y Nº 2, que comparan el stock de crédito bancario al sector privado de fines de setiembre de 1963, con el que existía a fines de mayo de 1966, la realidad no siempre coincidió con las expectativas. En efecto, entre las fechas mencionadas el crédito total aumentó 116,1%, pero mientras el que recibió el agro subió *204,6%*, el asignado al sector manufacturero aumentó *80,5%* (¿no era el sector manufacturero la "niña bonita" de la recuperación económica y el generador de empleo?); y si bien puede entenderse que Jujuy, Formosa y Tierra del Fuego hayan visto crecer su crédito bien por encima del promedio, no puede entenderse por qué La Rioja lo vio reducido en términos *nominales* (la misma apreciación surge al analizar la distribución del crédito dentro del sector industrial).

DISTRIBUCIÓN SECTORIAL Y GEOGRÁFICA DEL CRÉDITO AL SECTOR PRIVADO

Cuadro Nº 1

Jurisdicción	Total	Electricidad y gas	Agro	Otros	Servicios	Comercio	Industria	Construcción
(variación % entre setiembre de 1963 y mayo de 1966)								
TOTAL	116,1	541,9	204,6	197,1	110,7	89,3	80,5	38,4
Jujuy	443,2	800,0	247,4	559,6	585,0	453,2	839,6	267,1
Formosa	308,1		367,7	-41,1	1217,2	295,6	183,7	140,5
Tierra del Fuego	289,3	800,0	246,0	800,0	1300,0	219,6	376,2	
Entre Ríos	226,8	-32,7	265,0	145,0	148,5	152,6	205,3	137,7
Santa Cruz	216,1		208,5	179,2	239,4	251,4	167,0	245,0
La Pampa	207,5	-67,8	207,0	218,5	163,1	229,3	189,2	643,9
Córdoba	199,1	491,3	333,8	144,1	128,0	88,7	158,1	23,3
Río Negro	197,6	284,2	237,2	41,2	202,3	264,8	114,4	42,1
Chaco	184,0	185,7	146,9	195,1	68,3	146,6	267,7	-26,3
San Luis	166,0	-57,7	219,1	29,2	153,3	217,5	49,8	-20,0
Buenos Aires	159,2	125,9	210,0	127,7	206,3	144,2	123,7	74,6
Salta	156,2		95,3	78,4	360,6	109,8	345,8	213,4
Chubut	154,1	186,1	164,3	162,8	221,7	138,2	125,6	118,4
Corrientes	150,3	222,2	186,8	117,7	151,2	145,5	69,3	179,8
Santa Fe	145,0	-24,1	238,4	321,9	123,6	91,5	90,8	77,5
Neuquén	137,6	-36,2	156,6	145,0	150,7	122,9	257,4	-60,6
Sgo. del Estero	128,8	1700,0	116,2	292,0	141,4	210,1	52,2	4,8
Tucumán	112,7	900,0	108,8	87,5	102,2	83,6	121,0	38,6
Misiones	102,4	20,0	159,4	27,0	49,3	75,5	5,0	-21,2
San Juan	90,9		180,6	364,2	93,1	129,4	31,2	-33,5
Mendoza	83,5	6,7	120,6	27,8	152,4	87,1	57,5	56,7
Capital Federal	78,6	617,7	139,9	361,0	56,0	56,9	64,6	19,2
Catamarca	62,1		80,3	56,6	149,5	108,0	49,9	-34,3
La Rioja	-4,2	-100,0	12,0	-79,9	-26,6	43,8	-4,0	-59,3
(variación de cada celdilla con respecto a la variación total, en %)								
TOTAL		366,7	76,2	69,7	-4,6	-23,1	-30,6	-66,9
Jujuy	281,7	589,0	113,0	382,0	403,9	290,3	623,1	130,0
Formosa	165,4		216,7	-135,4	948,4	154,6	58,2	21,0
Tierra del Fuego	149,2	589,0	111,9	589,0	1019,7	89,1	224,0	
Entre Ríos	95,3	-128,2	128,2	24,9	27,9	31,4	76,8	18,6
Santa Cruz	86,1		79,6	54,3	106,2	116,6	43,8	111,1
La Pampa	78,7	-158,4	78,3	88,2	40,5	97,5	63,0	454,6
Córdoba	71,5	323,2	187,5	24,1	10,2	-23,6	36,2	-80,0
Río Negro	70,2	144,8	104,3	-64,6	74,2	128,1	-1,5	-63,8
Chaco	58,5	60,0	26,5	68,0	-41,2	26,3	130,6	-122,6
San Luis	43,0	-149,7	88,7	-74,8	32,0	87,4	-57,1	-117,3

Jurisdicción	Total	Electricidad y gas	Agro	Otros	Servicios	Comercio	Industria	Construcción
Buenos Aires	37,1	8,5	80,9	10,0	77,7	24,2	6,6	-35,7
Salta	34,5		-17,9	-32,5	210,6	-5,4	197,9	83,8
Chubut	32,7	60,3	41,5	40,2	90,9	19,0	8,2	2,0
Corrientes	29,5	91,4	60,9	1,4	30,2	25,3	-40,3	54,9
Santa Fe	24,9	-120,7	105,4	177,2	6,4	-21,2	-21,8	-33,3
Neuquén	18,5	-131,2	34,8	24,9	29,8	5,8	121,7	-152,2
Sgo. del Estero	10,9	1364,2	0,1	151,5	21,8	81,0	-55,0	-95,8
Tucumán	-2,9	675,2	-6,3	-24,7	-11,9	-28,0	4,2	-66,8
Misiones	-11,8	-82,8	37,3	-76,7	-57,6	-35,0	-95,7	-118,3
San Juan	-21,7		55,5	213,7	-19,8	11,5	-73,1	-128,9
Mendoza	-28,0	-94,3	3,9	-76,0	31,3	-25,0	-50,5	-51,2
Capital Federal	-32,3	432,0	20,5	210,9	-51,8	-51,0	-44,4	-83,5
Catamarca	-46,5		-30,8	-51,3	28,7	-7,0	-57,0	-129,6
La Rioja	-103,6	-186,1	-89,7	-168,8	-122,9	-62,3	-103,4	-151,1

Fuente: Elaborado en base a BCRA.

DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DEL CRÉDITO AL SECTOR MANUFACTURERO

Cuadro Nº 2

Jurisdicción	Total	Alimentaria	Piedras, vidrio y cerám.	Cuero	Art. para elect.	Textil	Petróleo y químicos	Maquinaria	Madera	Bebidas y tabaco	Metales	Papel y cartón	Otras
(variación % entre setiembre de 1963 y mayo de 1966)													
TOTAL	80,5	138,8	128,7	103,5	90,6	87,4	83,6	71,8	70,8	55,5	47,8	47,3	13,2
Jujuy	839,6	1087,5	0,0	100,0	850,0	228,6	333,3	95,7	110,1	-19,3	86,4	162,5	116,7
Tierra del Fuego	376,2							700,0	418,8	100,0			
Salta	345,8	735,5	-7,4	247,6	400,0	221,1	543,8	48,9	22,5	19,0	132,3	92,3	315,4
Chaco	267,7	230,5	47,8	83,3	66,7	291,6	316,0	65,3	148,3	160,0	184,2	106,7	197,8
Neuquén	257,4	1169,3	-33,3	-56,3	30,0	20,0	-9,1	48,4	-1,9	1,2	45,5	1200,0	-7,1
Entre Ríos	205,3	283,5	72,1	135,5	167,7	145,5	147,2	113,4	106,6	149,5	137,8	159,8	-33,5
La Pampa	189,2	225,5	154,8	117,6	26,1	362,5	82,4	144,7	147,8	-26,4	271,0	17,8	209,1
Formosa	183,7	324,2	13,9	142,9	650,0	171,4	-54,5	272,7	212,1	73,3	600,0	100,0	
Santa Cruz	167,0	393,3	950,0	-87,5	6,2	0,0	500,0	455,6	188,5	1000,0	-12,5	32,0	-15,0
Córdoba	158,1	171,6	213,1	123,7	148,7	95,7	29,5	257,6	96,5	84,2	148,5	73,3	88,8
Chubut	125,6	209,4	178,6	100,0	191,7	82,7	293,3	123,4	209,3	193,8	155,6	20,0	816,7
Buenos Aires	123,7	166,7	124,7	154,7	75,6	113,8	174,1	126,6	105,1	96,8	102,8	101,6	124,7
Tucumán	121,0	124,8	51,2	-15,8	146,2	87,9	20,8	129,7	125,7	131,2	32,3	8,1	234,8
Río Negro	114,4	223,4	42,0	-64,4	628,6	1371,9	171,1	205,6	23,2	44,3	110,5	90,5	814,3
Santa Fe	90,8	154,3	66,9	96,6	100,0	47,8	191,5	64,2	72,1	59,5	53,8	43,4	20,1
Corrientes	69,3	-2,6	80,4	25,4	96,0	224,6	63,2	116,4	18,9	68,4	85,2	279,2	253,3
Capital Federal	64,6	105,2	134,4	93,8	90,2	72,5	79,8	57,4	58,1	69,7	37,9	42,6	5,8
Mendoza	57,5	117,3	33,5	93,9	80,8	134,5	111,7	71,6	28,1	45,7	37,0	35,2	-2,3
Sgo. del Estero	52,2	49,6	35,2	175,0	360,0	-41,2	89,9	37,5	81,7	30,2	119,4	600,0	566,7
Catamarca	49,9	32,3	72,9	42,9	-35,7	27,3	-50,0	7,1	16,8	98,8	43,8	31,8	762,5
San Luis	49,8	45,0	32,4	20,8	50,0	0,0	75,0	79,4	34,0	115,0	63,6	90,0	-3,3
San Juan	31,2	62,1	253,0	83,3	357,1	13,3	100,6	14,5	-5,4	26,3	-11,3	12,2	-10,7
Misiones	5,0	38,7	22,6	135,7	42,9	-23,0	-60,0	14,8	72,0	26,9	62,5	-1,5	-17,7
La Rioja	-4,0	-40,5	-18,3	70,4	50,0	-27,3	-50,0	-6,3	11,3	134,5	-27,3	30,8	-33,3
(variación de cada celdilla con respecto a la variación total, en %)													
TOTAL	72,3	59,8	28,5	12,5	8,5	3,8	-10,8	-12,1	-31,1	-40,6	-41,3	-83,6	
Jujuy	942,6	1250,5	-100,0	24,2	955,5	183,8	313,9	18,8	36,7	-124,0	7,3	101,8	44,9
Tierra del Fuego	367,2							769,3	420,0	24,2			
Salta	329,5	813,3	-109,2	207,5	396,7	174,5	575,2	-39,2	-72,0	-76,4	64,3	14,6	291,7
Chaco	232,4	186,2	-40,6	3,5	-17,2	262,1	292,4	-18,9	84,2	98,7	128,8	32,5	145,6
Neuquén	219,6	1352,1	-141,4	-169,9	-62,7	-75,2	-111,3	-39,8	-102,3	-98,5	-43,6	1390,2	-108,9
Entre Ríos	155,0	252,1	-10,5	68,2	108,3	80,7	82,7	40,8	32,4	85,7	71,2	98,5	-141,6
La Pampa	135,0	180,1	92,2	46,1	-67,6	350,2	2,3	79,7	83,6	-132,8	236,5	-77,9	159,7
Formosa	128,1	302,6	-82,8	77,4	707,2	112,8	-167,7	238,7	163,4	-8,9	645,1	24,2	
Santa Cruz	107,4	388,4	1079,7	-208,7	-92,2	-100,0	520,9	465,7	134,0	1141,8	-115,5	-60,3	-118,6
Córdoba	96,3	113,1	164,7	53,6	84,6	18,8	-63,4	219,9	19,9	4,5	84,4	-9,0	10,3
Chubut	56,0	160,1	121,8	24,2	138,0	2,7	264,3	53,2	160,0	140,6	93,2	-75,2	914,2
Buenos Aires	53,7	107,0	54,8	92,1	-6,2	41,4	116,2	57,2	30,5	20,2	27,7	26,1	54,8
Tucumán	50,3	54,9	-36,4	-119,6	81,5	9,2	-74,1	61,0	56,1	62,9	-59,8	-90,0	191,6
Río Negro	42,0	177,4	-47,8	-180,0	680,6	1603,6	112,5	155,3	-71,3	-45,0	37,3	12,4	911,2
Santa Fe	12,8	91,6	-17,0	20,0	24,2	-40,7	137,8	-20,3	-10,4	-26,2	-33,1	-46,1	-75,0

Jurisdicción	Total	Alimentaria	Piedras, vidrio y cerám.	Cuero	Art. para elect.	Textil	Petróleo y químicos	Maquinaria	Madera	Bebidas y tabaco	Metales	Papel y cartón	Otras
Corrientes	-13,9	-103,3	-0,2	-68,5	19,2	178,9	-21,6	44,5	-76,5	-15,1	5,8	246,7	214,6
Capital Federal	-19,8	30,6	66,9	16,5	12,0	-9,9	-0,9	-28,7	-27,9	-13,4	-52,9	-47,1	-92,8
Mendoza	-28,6	45,6	-58,3	16,6	0,3	67,0	38,7	-11,1	-65,1	-43,2	-54,1	-56,3	-102,8
Sgo. del Estero	-35,2	-38,4	-56,3	117,3	347,1	-151,2	11,6	-53,4	1,5	-62,5	48,3	645,1	603,7
Catamarca	-38,0	-59,9	-9,5	-46,8	-144,4	-66,1	-162,1	-91,1	-79,1	22,6	-45,7	-60,5	846,9
San Luis	-38,1	-44,1	-59,8	-74,1	-37,9	-100,0	-6,9	-1,4	-57,8	42,8	-21,0	11,8	-104,1
San Juan	-61,3	-22,9	214,2	3,5	343,5	-83,4	24,9	-82,1	-106,7	-67,3	-114,0	-84,9	-113,3
Misiones	-93,8	-51,9	-72,0	68,5	-46,8	-128,5	-174,5	-81,6	-10,6	-66,6	-22,4	-101,9	-122,0
La Rioja	-104,9	-150,3	-122,7	-12,6	-37,9	-133,9	-162,1	-107,8	-85,9	67,0	-133,9	-61,8	-141,4

Fuente: Elaborado en base a BCRA.

4.3. Política fiscal

"La situación fiscal de Argentina es su problema más serio" (Fondo Monetario Internacional —FMI—, Memo interno, 5 de agosto de 1964).

En el plano *organizativo*, el decreto 5829, del 3 de agosto de 1964, dictó normas de funcionamiento del Instituto Superior de Administración Pública (*ISAP*); el decreto 10.255, del 22 de diciembre, dispuso que cada repartición del sector público, creara e integrara el *servicio de organización y métodos*; el decreto 3262, del 29 de abril de 1965, dispuso realizar el 31 de julio de 1965, un *censo* de bienes del Estado; el decreto 8059, del 20 de setiembre, modificó la ley de contabilidad en lo que hace a *contrataciones oficiales*; "se introdujo el *Presupuesto por programas*" (García Tudero, 1990) para las empresas del Estado, a través del decreto 2925, del 21 de abril de 1965; y el decreto 1181, del 18 de febrero de 1966, aprobó el *sistema de contabilidad integral de la Nación.*

a. Ingresos. "No hubo moratoria ni condonación impositivas" (García Tudero, 1990). El decreto 366, del 31 de octubre de 1963, modificó la reglamentación del impuesto a las *ganancias eventuales*; el decreto 435, también del 31 de octubre, modificó la reglamentación del impuesto a los *réditos*; y el decreto 1339, del 10 de diciembre, posibilitó abonar los *derechos aduaneros*, recargos de importación, derechos de estadística y demás gravámenes a la importación, adeudados al 30 de noviembre de 1963, en *18* cuotas mensuales iguales, con 5% de interés anual.

La ley 16.451, del 21 de diciembre de 1963, *reimplantó* un gravamen adicional, de $mn 10, al impuesto *interno* sobre los aceites, *prorrogó* el impuesto a la compra y transferencia de automotores, así como el impuesto interno de emergencia a la nafta, *suspendió* la aplicación del decreto 6771/63, que había adoptado la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB), y la de los decretos 6087/63 (reestructuración de la Dirección Nacional de Aduanas), 6670/63 (disposiciones sobre amortizaciones, y venta de inmuebles y automotores, en los impuestos a los réditos y ganancias eventuales), 6691/63 (impuesto a las ventas), 6694/63 (proporción computable como pago a cuenta en donaciones y legados, en impuestos a los réditos y transmisión gratuita de bienes), 6695/63 (exención impositiva y aduanera en favor de las fundaciones), 6701/63 (exención del impuesto a los réditos, a los dividendos distribuidos en acciones liberadas), 6812/63 (franquicias impositivas para la construcción de viviendas económicas), 6824/63 (alícuotas del impuesto a los

réditos), 7068/63 (que había modificado el decreto 6670/63) y 7254/63 (que había modificado la vigencia de los decretos 6701/63, 6694/63 y 6695/63).

El decreto 1238, del 21 de febrero de 1964, aclaró que la suspensión del impuesto a las *ventas*, dispuesta por el decreto 5570/61, estaba limitada exclusivamente a los materiales que adquirieran en el país los fabricantes de automotores de transporte colectivo de pasajeros, y que resultaran indispensables para el funcionamiento de su respectiva 'unidad automotriz', al tiempo que derogó el decreto 5570/61; el decreto 5809, del 31 de julio, suspendió en forma parcial el pago del impuesto a las *ventas*, correspondiente a los establecimientos industriales establecidos al sur del paralelo 42, para los productos elaborados con hilados sintéticos importados de poliamidas, poliester o acrílicos (el decreto 6721, del 19 de agosto de 1965, amplió el decreto 5809/64); la ley 16.656, del 30 de diciembre, modificó las leyes de procedimiento impositivo, impuesto a los *réditos*, de *emergencia*, derogó la ley del impuesto a los *beneficios extraordinarios*, modificó la del impuesto a las *ganancias eventuales*, el impuesto *sustitutivo del gravam a la transmisión gratuita de bienes*, de *sellos*, *internos*, a las *ventas*, a los *aceites lubricantes*, a la producción de *cereales y oleaginosos*, al *ganado*, a la compra y transferencia de *automotores* y a los *combustibles* gaseosos (la ley 16.663, del 15 de junio de 1965, modificó a su vez la ley 16.656, en lo referente al impuesto a los réditos); la ley 16.657, también del 30 de diciembre, modificó el impuesto a los *combustibles* líquidos (el decreto 2420, del 30 de marzo de 1965, dispuso que el impuesto creado por la ley 16.657, se aplicaría de manera que incidiera en una sola de las etapas de su circulación); el decreto 10.463, dictado en la misma fecha, ratificó el convenio firmado con representantes de empresas fabricantes de cigarrillos para reducir, durante el primer semestre de 1965, la alícuota del impuesto a los *cigarrillos*, de *66%* a *61%*; y el decreto 5547, del 15 de julio de 1965, eximió del pago de sanciones a los contribuyentes que se *presentaran de manera espontánea*.

El decreto 863, del 19 de noviembre de 1963, dispuso que los *documentos de cancelación de deudas* podrían aplicarse a la cancelación de obligaciones que el Estado nacional tenía con las provincias, las cuales podrían a su vez entregarlos a sus propios acreedores; y la ley 16.453, del 30 enero de 1964, prorrogó el régimen de *coparticipación federal* de la recaudación impositiva hasta el 31 de diciembre de 1964, al tiempo que dispuso que durante dicho año *60%* de los recursos coparticipables fueran al gobierno Nacional y el *40%* restante a las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (MCBA) (16).

b. Gastos. El decreto 139, del 25 de octubre de 1963, le *prohibió* a todos los organismos del Estado, comprar automotores destinados al transporte de

(16) Esta ley no sólo continuó sino que acentuó la tendencia de la ley 14.788, del 8 de enero de 1959, en el sentido de modificar a lo largo del tiempo las proporciones en que los recursos coparticipables se reparten entre la Nación por un lado, y las provincias y la MCBA por el otro, en favor de estas últimas (las referidas proporciones fueron en 1963, *64%* para la Nación y *36%* para las provincias y la MCBA, y desde 1960 venían mutando un par de puntos porcentuales por año en favor de estas últimas).

personal, aún cuando la adquisición se efectuara con el producido de la venta de unidades en servicio; el decreto 835, del 18 de noviembre, le *prohibió* a todos los organismos del Estado, la compra de máquinas de escribir, calcular y sumar; el decreto 3609, del 7 de mayo de 1965, al tiempo que dejó sin efecto los decreto 139/63, 835/63, 8289/64, 9370/64, y parcialmente el 1990/65, mantuvo la prohibición de comprar automotores, muebles de oficina, máquinas de calcular e inmuebles (el decreto 3980, del 26 de mayo, aclaró el decreto 3609/65); y el decreto 1990, del 15 de marzo, redujo *5%* los créditos aprobados para el sector 2, y *20%* los de los sectores 4 y 5, de la administración central, cuentas especiales y organismos descentralizados, aprobados en la ley de presupuesto.

El decreto 15, del 2 de enero de 1964, dispuso que los propietarios de los institutos de enseñanza privados incorporados, que demostraran que no podían pagar la *equiparación* de sueldos determinada por el estatuto del docente, recibirían una contribución del Estado a ese solo efecto; y la ley 16.727, del 8 de setiembre de 1965, creó el *Fondo escolar permanente*, para la atención exclusiva de las necesidades de los edificios de los establecimientos educativos.

El decreto 1978, del 19 de marzo de 1964, reglamentó el funcionamiento de la Comisión arbitradora para *reajustar contratos de obras públicas*; el decreto 3772, del 22 de mayo, reglamentó la ley 12.910, de 1946, que había dictado normas referidas a los mayores costos de dichas obras; el decreto 3773, también del 22 de mayo, aprobó un régimen de emergencia para la liquidación de esos mayores costos; y el decreto 9599, del 25 de noviembre, aprobó otro régimen de emergencia para la referida liquidación.

El decreto 7807, del 10 de octubre de 1964, constituyó una comisión para coordinar los esfuerzos que la Nación, las provincias y comunas, realizarían para la *erradicación de villas de emergencia*; y la ley 16.601, del 30 de octubre, dispuso que la secretaría de Obras Públicas tendría a su cargo la ejecución y dirección de un plan de construcción de viviendas permanentes, para erradicar definitivamente las villas de emergencia en todo el país, otorgándole a los adjudicatarios préstamos a *15, 20, 25 o 30* años de plazo, con *6%* de interés anual, *ajustable* en función del salario mínimo vital, o los salarios básicos de convenio, debiendo la cuota equivaler a entre *15% y 20%* del ingreso del titular.

c. Empresas públicas. "Creamos la *Sindicatura de Empresas del Estado*" (Elizalde, 1980). En rigor el decreto 5610, del 16 de julio de 1965, dispuso que la Sindicatura General creada por el decreto 10.599/61, *extendería* su actuación y atribuciones, a todas las empresas del Estado.

Además, el decreto 73, del 23 de octubre de 1963, dispuso la *intervención* de *Ferrocarriles del Estado*; y la ley 16.815, del 30 de octubre de 1965, dispuso la *reincorporación* de los agentes que prestaban servicios en ferrocarriles, que habían quedado cesantes por aplicación del decreto 5605/61, sin tiempo máximo cumplido de acuerdo a la ley 13.338, de 1948, entre el 3 de

julio de 1961 y la fecha de la presente ley, que no hubieran percibido las indemnizaciones establecidas en la legislación laboral común.

El decreto 9382, 19 de noviembre de 1964, dispuso que la secretaría de Energía y Combustibles continuaría aplicando el *auxilio financiero* previsto por la ley 15.336, de 1960, el cual se haría extensivo exclusivamente a los servicios prestados por organismos provinciales, municipales y cooperativas, con potencia instalada hasta 750 kws. con planta propia; el decreto 10.447, del 30 de diciembre, autorizó a la secretaría de Energía y Combustibles, a realizar tratativas con la Compañía Italo Argentina de Electricidad (*CIAE*), para hacer efectiva una explotación racional unificada del servicio público de electricidad, en todo el Gran Buenos Aires; el decreto 10.480, del 31 de diciembre, le encomendó a la secretaría de Energía y Combustibles, realizar los estudios necesarios para establecer un sistema que hiciera efectivo el reconocimiento de la participación que los usuarios del servicio, tienen en la capitalización de *SEGBA*; y el decreto 1552, del 26 de febrero de 1965, autorizó a SEGBA a emitir obligaciones por $mn 400 M. (equivalentes a *$us 1,8 M.*, al tipo de cambio paralelo), suscriptas en firme por la Societe d'Electricite de Luxemburgo (SODEC).

El decreto 2068, del 17 de marzo de 1965, aprobó, con carácter de excepción y por esta única vez, la venta de los buques Lancero, Artillero y Coracero, perteniencientes a Empresas Líneas Marítimas Argentinas (*ELMA*), comprendidos dentro del decreto 710/58 (que había facultado al ministerio de Transportes, a facilitar la venta de unidades de la marina mercante), y conforme a lo prescripto en el decreto 7992/61; y el decreto 2567, del 2 de abril, declaró emergencia grave la situación creada con relación al buque Lancero; la ley 16.660, del 4 de febrero, autorizó a *Obras Sanitarias de la Nación*, a ejecutar obras de provisión de agua y de desagües cloacales y pluviales, en ciudades y poblaciones no incluidas en la ley 13.577, de 1949; el decreto 3268, del 29 de abril, *garantizó* que la Sociedad Mixta Siderurgia Argentina (*SOMISA*) contaría con los fondos indispensables para la ejecución de las obras a ser realizadas en el país, y para atender los compromisos a contraer en el exterior, fuera de Estados Unidos, por equipos, materiales y servicios necesarios para que la Planta General Savio alcanzara 1,1 M. de toneladas de producción por año; y el decreto 4240, del 1 de junio, dispuso que la secretaría de Comunicaciones ejercería *con carácter exclusivo*, la prestación del servicio de telecomunicaciones por satélite.

En materia de *estatizaciones y privatizaciones*, el decreto 343, del 31 de octubre de 1963, dejó sin efecto el decreto que había aprobado la licitación pública realizada para privatizar *Petroquímica E. N.*, adjudicada a la firma Petrolera Pérez Companc S. A. Minera (el decreto 2235, del 31 de marzo de 1964, derogó el decreto que había dispuesto la referida privatización); el decreto 1430, del 13 de diciembre, creó una comisión asesora para estudiar, coordinar y proponerle al Poder Ejecutivo, las medidas conducentes a solucionar la situación creada respecto de las *unidades gráficas* adjudicadas o enajenadas por el decreto 5880/57; el decreto 2910, del 23 de abril de 1964, derogó el decreto 5665/61, que había dispuesto la privatización de *Talleres de Repara-*

ciones Navales (TARENA), institución que quedó intervenida; el decreto 8027, del 16 de octubre, dispuso que la Comisión administradora de emisoras comerciales iniciaría los estudios necesarios y dispondría todas las medidas previas que estimara oportunas, para colocar en condiciones de ser *privatizadas* individualmente, las empresas de radiodifusión transitoriamente a cargo del Estado; el decreto 1048, del 12 de febrero de 1965, facultó al ministerio de Obras y Servicios Públicos, para reestructurar todo el proceso de privatización operado en *Autorrutas Argentinas, Transportes de Buenos Aires y Villalonga-Furlong*, adoptando los recaudos necesarios para lograr la normal prestación de los servicios y el resguardo del patrimonio del Estado.

Además, el decreto 569, del 8 de noviembre de 1963, dispuso que la *Dirección Nacional de Industrias del Estado* (DINIE), en liquidación, subsistiría para la atención de todas las cuestiones pendientes, vinculadas con el proceso de su liquidación, y el de su empresa financiera CIFEN; el decreto 3527, del 15 de mayo de 1964, derogó el decreto 4786/61, que había dispuesto la liquidación de DINIE y CIFEN; el decreto 4862, del 29 de junio, incorporó a FERRODINIE, al régimen de DINIE; y el decreto 2745, del 10 de abril de 1965, aprobó el estatuto orgánico de DINIE.

Por último, la ley 16.882, del 19 de mayo de 1966, dispuso que el Poder Ejecutivo licitaría la ejecución de las obras del complejo *El Chocón-Cerros Colorados*, para lo cual creó el respectivo Fondo, que se integraría con *2%* de las tarifas eléctricas, *3%* sobre el petróleo crudo que se elaborara en el país, más aportes directos del Tesoro.

d. Jubilaciones. La ley 16.588, del 30 de octubre de 1964, *elevó* a *55 años* el límite de edad para acogerse a los beneficios de la jubilación ordinaria íntegra para todos los afiliados *varones* de las cajas nacionales de previsión.

El decreto 1474, del 3 de marzo de 1964, dispuso que los empleadores debían presentar una declaración jurada del estado de *deuda* existente con el sistema de seguridad social al 31 de marzo de 1964; el decreto 1475, también del 3 de marzo, reglamentó el decreto 7119/63, que había dispuesto otorgar *facilidades de pago* para saldar deudas con el sistema de previsión social, en hasta *24, 48 ó 72* cuotas mensuales y consecutivas; el decreto 5104, del 10 de julio, dispuso que a partir del 20 de julio de 1964, las reparticiones oficiales, bancos o instituciones de crédito público o privado, exigirían a las personas obligadas por los decreto 1474/64 y 1475/64, antes de dar curso a cualquier trámite, las boletas de depósito del plan al que se hubieran acogido; el decreto 1225, del 17 de febrero de 1965, creó el *servicio de coordinación y fiscalización* del Instituto Nacional de Previsión Social; y el decreto 7654, del 7 de setiembre, dispuso que los empleadores obligados al pago de la contribución establecida en el decreto 33.302/45 (2% del monto abonado en concepto de sueldo anual complementario), debían presentar una declaración jurada de la *deuda* que registraran, proponiendo la regularización en hasta *36* cuotas mensuales e iguales, con *3% anual* no acumulativo (sic) (el decreto 11.049, del 6 de diciembre, modificó el decreto 7654/65).

La ley 16.510, del 22 de octubre de 1964, transfirió a la caja nacional de previsión para *periodistas* y gráficos, a los jubilados y pensionados gráficos de las cajas nacionales de previsión para el comercio y la industria (el decreto 635, del 28 de enero de 1965, reglamentó la ley 16.510); la ley 16.511, también del 22 de octubre, dispuso que el personal bancario en actividad, afiliado a la caja nacional de previsión para el personal del *Estado*, podría optar por afiliarse a la caja nacional de previsión para el personal bancario y de seguros; la ley 16.579, del 30 de octubre, derogó la ley 16.092, de 1961, restableciendo la vigencia de la ley 14.514, de 1958 (régimen jubilatorio del personal del *Poder Judicial*); la ley 16.590, también del 30 de octubre, incluyó, dentro del régimen jubilatorio de la ley 11.110, de 1921 (empresas particulares de *servicios públicos*), a los empleadores, propietarios, contratistas, arrendatarios o componentes, que realizaran tareas en las empresas indicadas en la ley 14.067, de 1951 (empresas de servicios públicos de pasajeros), debiendo ingresar a la caja nacional de previsión para el personal de servicios públicos, *21%* de las remuneraciones que al efecto fijara la reglamentación; la ley 16.591, dictada en la misma fecha, dispuso que los productores de seguros, reaseguros, capitalización y ahorro, para obtener su jubilación en la caja nacional de previsión para el personal bancario y de seguros, debían acreditar en esas actividades no menos de *10* años de servicios computables, con aportes efectuados; la ley 16.611, también del 30 de octubre, dispuso que quienes trabajaran donde se manejen rayos X, radio, radioisótopos, expuestos a la acción de sustancias radiactivas, tendrían derecho a jubilación ordinaria a los *20* años de servicios efectivos, o a la jubilación extraordinaria, cualquiera fuera su edad, cuando se incapacitaran por efectos de dichas radiaciones; el decreto 1438, del 23 de febrero de 1965, dictó las normas para facilitar el otorgamiento de beneficios en la caja nacional de previsión para *trabajadores independientes*; la ley 16.796, del 30 de octubre, incorporó a la caja nacional de previsión para el personal de *comercio*, a las personas que prestaran servicios en las representaciones diplomáticas extranjeras acreditadas ante el gobierno de la República Argentina; la ley 16.835, también del 30 de octubre, dispuso que tendrían derecho a jubilación ordinaria íntegra, con *45* años de edad y *30* de servicio, el personal directamente afectado a procesos de producción en tareas de laminación, acería y fundición, cuando dichos trabajos se realizaran en forma manual o semimanual y en ambientes de alta temperatura; el decreto 11.470, del 16 de diciembre, estableció un período mínimo exigible de *5* años de servicios computables, con aportes jubilatorios al régimen del decreto 11.911/56 (*servicio doméstico*), como condición indispensable para la obtención de la jubilación ordinaria en la sección trabajadores del servicio doméstico de la caja nacional de previsión para el personal de comercio.

La ley 16.515, del 22 de octubre de 1964, *autorizó* a los jubilados a trabajar por cuenta ajena; la ley 16.738, del 30 de setiembre de 1965, reajustó el haber de los jubilados que habían vuelto a trabajar por cuenta ajena; la ley 16.516, del 22 de octubre de 1964, acordó *pensión vitalicia* a quienes hubieran obtenido, u obtuvieran, el primer premio nacional en ciencias o en letras (el decreto 11.159, del 7 de diciembre de 1965, reglamentó la ley 16.516); y la ley 16.589, del 30 de octubre de 1964, incluyó al personal *contratado*, tanto en el sector público como en el privado, dentro de los regímenes jubilatorios respectivos.

e. Promoción regional y sectorial. El decreto 3113, del 30 de abril de 1964, implicó una "nueva reglamentación de la ley 14.781 [de 1958]" (Ferrucci, 1986), al disponer, para determinados sectores y regiones, la reducción del pago del impuesto a los réditos (de *100%* durante los 4 primeros años, de *85%* en el quinto año, declinante hasta *10%* en el décimo año); la exención hasta un máximo de 10 años del impuesto de sellos; la prioridad de equipamiento; y precios de fomento de gas, energía eléctrica y combustibles. "Los incentivos a las inversiones fueron derogados a fines de 1964, siendo reintroducidos, aunque con modificaciones esenciales, en 1966" (Bara, 1968). "En 1965 aumentaron los ingresos públicos porque se eliminaron incentivos a la inversión" (Guadagni, 1989). La resolución del ministerio de Economía 1170, del 4 de mayo de 1964, graduó el arancel que debían abonar las empresas o explotaciones que solicitaran acogerse al decreto 3113/64.

Además, el decreto 1081, del 29 de noviembre de 1963, *derogó* los decretos 5038/61 (promoción de la siderurgia), 2079/62 (forestación), 2456/62 (pesca marítima) y 5338/63 (promoción industrial); el decreto 3432, del 12 de mayo de 1964, clarificó el decreto 6123/63, referido a la promoción industrial de la *Patagonia*; el decreto 4040, del 1 de junio, modificó el régimen de penalidades aplicable a la industria *automotriz*; el decreto 7711, del 2 de octubre, modificó el régimen de la industria *automotriz*; el decreto 664, del 29 de enero de 1965, dispuso que los armadores que importaran embarcaciones nuevas construidas en el exterior, podrían acogerse a los beneficios del decreto 10.033/60 (promoción de la industria naval nacional) por cada unidad importada, aún cuando no hubieran contratado simultáneamente la construcción de otra unidad similar en astilleros del país, pero a condición de que lo hicieran antes de que las unidades importadas fueran habilitadas para navegar; el decreto 2378, del 30 de marzo, declaró de *adquisición obligatoria* para el sector público, los automotores "Rastrojero Diesel", producidos por la Dirección Nacional de Fabricaciones e Investigaciones Aeronáuticas (DINFIA), cuando las características y uso al que estuvieran destinados, fueran compatibles con las de dichos vehículos; el decreto 3642, del 13 de mayo, volvió a modificar el régimen de la industria *automotriz;* el decreto 4808, del 18 de junio, estableció el régimen de promoción de la industria de *motores a combustión interna*; la ley 16.707, del 1 de setiembre, obligó a quienes consumieran carbón mineral, a usar y consumir *carbón* nacional como fuente de energía o materia prima; la ley 16.789, del 30 de octubre, dispuso que el sector público debía comprar automóviles producidos por la industria automotriz *nacional*; la ley 16.879, del 27 de diciembre, concedió a la industria nacional adjudicataria de licitaciones internacionales para proyectos eléctricos, exención del impuesto a las ventas, recargos de importación, así como reintegros impositivos hasta *20%* del precio cotizado; y el decreto 843, del 7 de febrero de 1966, *eximió* de derechos de importación, las compras en el exterior de las máquinas, aparatos, instrumentos, y *redujo* derechos de importación de combustibles y materias primas, con destino a las plantas *siderúrgicas* inscriptas en el registro especial de entidades industriales.

f. Egresos, ingresos y desequilibrio fiscal. El cuadro Nº 3 muestra la evolución fiscal durante la gestión Illia, y la correspondiente comparación con los 2 últimos años del gobierno de Frondizi y el período Guido.

Cuadro Nº 3

Año	Egresos Total	Administración nacional	Provincias y MCBA	Municipios	Empresas y entes binac.	Seguridad social	Ingresos Total	Administración nacional	Provincias y MCBA	Municipios	Empresas y entes binac.	Seguridad social	Desequilibrio (Egresos menos ingresos) Total	Administración nacional	Provincias y MCBA	Municipios	Empresas y entes binac.	Seguridad social
							(australes)											
1960	353,0	84,3	40,1	16,3	145,7	66,5	318,0	114,7	46,1	12,5	105,6	39,1	35,1	-30,4	-6,0	3,9	40,1	27,4
1961	452,3	100,2	53,5	22,2	183,6	92,6	410,1	146,8	62,6	16,9	127,4	56,4	42,2	-46,6	-9,1	5,4	56,2	36,3
1962	578,8	115,2	68,7	27,3	231,1	136,5	482,0	140,9	69,2	22,0	164,2	85,8	96,9	-25,7	-0,5	5,4	67,0	50,7
1963	714,3	136,8	80,6	34,8	278,5	183,5	593,6	157,8	90,1	27,2	203,2	115,3	120,8	-21,0	-9,5	7,7	75,4	68,2
1964	937,9	205,3	111,4	42,1	339,1	240,1	787,0	211,0	114,1	33,3	262,9	165,6	151,0	-5,7	-2,7	8,8	76,2	74,5
1965	1.174,1	248,9	163,7	49,1	397,3	315,1	1.083,6	309,0	176,0	38,8	331,9	227,9	90,4	-60,1	-12,3	10,2	65,4	87,2
1966	1.586,3	357,6	224,7	57,3	500,0	446,7	1.435,7	409,2	244,6	49,4	438,4	294,1	150,6	-51,7	-19,9	7,9	61,6	152,6
							(australes, a precios de 1981, deflactados por precios mayoristas)											
1960	87.540	20.908	9.955	4.054	36.130	16.494	78.848	28.436	11.432	3.098	26.184	9.698	8692	-7528	-1477	956	9946	6796
1961	103.641	22.966	12.269	5.097	42.082	21.226	93.973	33.647	14.348	3.866	29.193	12.919	9667	-10680	-2079	1231	12889	8307
1962	101.721	20.240	12.068	4.801	40.620	23.992	84.699	24.753	12.154	3.861	28.852	15.080	17021	-4513	-87	940	11769	8912
1963	97.499	18.673	11.000	4.756	38.017	25.053	81.016	21.543	12.293	3.707	27.730	15.744	16483	-2869	-1293	1049	10287	9309
1964	101.359	22.181	12.039	4.546	36.642	25.950	85.044	22.799	12.334	3.601	28.410	17.900	16315	-618	-295	946	8232	8050
1965	102.460	21.721	14.285	4.284	34.671	27.499	94.569	26.963	15.362	3.390	28.961	19.893	7891	-5242	-1077	894	5710	7606
1966	115.424	26.019	16.351	4.170	36.379	32.505	104.470	29.777	17.801	3.593	31.900	21.399	10955	-3758	-1449	577	4480	11106
							(proporción del PBI, en %)											
1960	32,2	7,7	3,7	1,5	13,3	6,1	29,0	10,5	4,2	1,1	9,6	3,6	3,2	-2,8	-0,5	0,4	3,7	2,5
1961	34,2	7,6	4,0	1,7	13,9	7,0	31,0	11,1	4,7	1,3	9,6	4,3	3,2	-3,5	-0,7	0,4	4,3	2,7
1962	35,0	7,0	4,1	1,7	14,0	8,2	29,1	8,5	4,2	1,3	9,9	5,2	5,9	-1,6	0,0	0,3	4,0	3,1
1963	34,1	6,5	3,8	1,7	13,3	8,8	28,3	7,5	4,3	1,3	9,7	5,5	5,8	-1,0	-0,5	0,4	3,6	3,3
1964	31,7	6,9	3,8	1,4	11,5	8,1	26,6	7,1	3,9	1,1	8,9	5,6	5,1	-0,2	-0,1	0,3	2,6	2,5
1965	28,1	6,0	3,9	1,2	9,5	7,5	25,9	7,4	4,2	0,9	7,9	5,4	2,2	-1,4	-0,3	0,2	1,6	2,1
1966	30,0	6,8	4,3	1,1	9,5	8,5	27,2	7,7	4,6	0,9	8,3	5,6	2,9	-1,0	-0,4	0,2	1,2	2,9

Fuente: Elaborado en base a FIEL (1991).

Como proporción del PBI, los *egresos* totales del sector público (esto es, la suma de los de la Administración Nacional, las provincias, la MCBA, los municipios, las empresas del Estado y el sistema de seguridad social) *cayeron 6 puntos porcentuales*, al pasar de *34,1%* en 1963, a *31,7%* en 1964 y a *28,1%* en 1965; los *ingresos* totales del sector público también disminuyeron, pero menos, al pasar de *28,3%* del PBI en 1963, a *26,6%* en 1964 y a *25,9%* en 1965. Como consecuencia de lo cual el *desequilibrio* del sector público cayó de *5,8%* del PBI en 1963, a *5,1%* en 1964 y a *2,2%* en 1965. En otros términos, la administración radical no empeoró los números fiscales durante 1964, y los mejoró en 1965.

El referido desequilibrio se explica básicamente por el déficit de las empresas del Estado y el del sistema de seguridad social, resultante mucho más de razones tendenciales que de alteraciones producidas durante el período. En el caso de las empresas del Estado "aproximadamente *60%* del total de las transferencias [de la Tesorería] realizadas en 1964 corresponden a la empresa Ferrocarriles" (BCRA, Memoria 1964), ya que "en 1965 el déficit de Ferrocarriles superó el *20%* del gasto del gobierno Nacional" (Mallon y Sourrouille, 1973). Al mismo tiempo continuó la "sustancial modificación en la situación financiera del sistema previsional, el cual hasta 1958 había sido ahorrista neto" (BCRA, Memoria 1964).

Las *tarifas públicas* aumentaron 2% en términos nominales en 1964, lo cual implicó un deterioro de *16,4%* en términos reales, deflactadas por precios al consumidor. La leve recuperación real verificada en 1965 y 1966 dejó al promedio de las tarifas públicas de 1966, en términos reales, *12,5%* por debajo del promedio de 1963.

El decreto 7472, del 24 de setiembre de 1964, *derogó* los descuentos que se aplicaban a las comunicaciones telefónicas internacionales, que se efectuaran desde aparatos telefónicos instalados en dependencias del sector público.

4.4. Precios y mercados de bienes

En esta materia, durante el período en consideración se adoptaron muchas medidas, algunas de tipo general y otras de carácter específico.

El decreto 1263, del 6 de diciembre de 1963, dispuso que se investigarían todas las actividades económicas relacionadas con las existencias, costos, precios y origen de los productos, mercaderías y servicios, destinados a cubrir las necesidades de la población, pudiéndose verificar las operaciones conexas, exigir declaraciones juradas, disponer comparendos, estudiar y analizar los distintos procesos de producción, etc.; el decreto 5883, del 4 de agosto de 1964, creó una *comisión* para el estudio y redacción de un anteproyecto de *ley nacional de alimentos*; y el decreto 1215, del 23 de febrero de 1966, dispuso que los gobernadores podrían ejercitar las facultades conferidas al Poder Ejecutivo, en materia de abastecimiento.

La ley 16.454, del 7 de febrero de 1964, denominada *de abastecimiento*, tuvo por objeto promover el normal abastecimiento y distribución en condiciones de calidad y precio razonable, de todos los bienes y servicios económicos que afectaran las condiciones de vida de la población, para la defensa del consumo y crecimiento efectivo de la producción. Para lo cual creó la *Dirección Nacional de Abastecimiento* destinada, entre muchas otras cosas, a planificar la creación de una red nacional de mercados centrales de concentración y expedición de productos alimenticios, y el *Consejo Nacional de Abastecimiento*. También dispuso reprimir con prisión de 3 a 10 años a quien provocara una elevación artificiosa de los precios o la escasez de mercaderías y demás bienes económicos, mediante negociación finjida, destrucción de bienes, noticias falsas, acaparamiento, retención de ventas, disminución de producción o convenio con otros productores, tenedores o empresarios (el decreto 987, del 15 de febrero, reglamentó la ley 16.454; el decreto 915, del 12 de febrero, aprobó la estructura orgánica, misión, funciones y organigrama, de la Dirección Nacional de Abastecimiento; el decreto 1074, del 12 de febrero de 1965, declaró la vigencia del *estado de emergencia económica*, previsto por la referida ley; y la ley 16.699, del 25 de agosto, *prorrogó* la vigencia de dicho estado de emergencia económica).

El decreto 5821, del 3 de agosto de 1964, *congeló* el *precio* al minorista y al público, de los *artículos de primera necesidad*; el decreto 10.024, del 11 de diciembre, actualizó dichos precios máximos; y el decreto 10.133, del 12 de noviembre de 1965, dispuso que el precio de dichos artículos, no podría ser modificado sin la previa autorización de la Dirección Nacional de Abastecimiento.

El decreto 1044, del 28 de noviembre de 1963, *limitó* la exportación de *carnes* congeladas y enfriada; el decreto 3286, del 8 de mayo de 1964, fijó el *precio máximo* para los diferentes cortes de carne vacuna; el decreto 3287, también del 8 de mayo, dispuso que en no más de 4 meses, la venta de carne al público en Capital Federal, debía efectuarse en forma trozada y en envases convenientemente cerrados; el decreto 3288, dictado en la misma fecha, autorizó a la Junta Nacional de Carnes (JNC), para autorizar la exportación de carnes vacunas enfriadas y congeladas, por encima de las establecidas en el decreto 1044/63, y *limitó* la *exportación* de ganado en pie, exclusivamente a los países de la Asociación Latino Americana de Libre Comercio; el decreto 3289, también del 8 de mayo, dispuso que la carne que ingresara en la Capital Federal debería provenir de ganado faenado exclusivamente en los establecimientos inscriptos en la JNC, y especialmente *habilitados* por ésta con normas de tipificación; el decreto 3582, del 18 de mayo, dispuso que todos los cortes con precio máximo, provenientes de faenas para consumo, debían ser vendidos al público consumidor, exclusivamente en las carnicerías y lugares que pudieran ser habilitados a tal efecto; el decreto 4070, del 3 de junio, al tiempo que actualizó los precios máximos, *suspendió* la *venta* de carne vacuna al público, así como también a los comerciantes minoristas, los lunes y martes, prohibiéndole a los restaurantes, hoteles y demás establecimientos donde se sirva comida, servir alimentos preparados con carne va-

cuna en los referidos días; el decreto 4072, también del 3 de junio, *penalizó la matanza* de vacunos hembras preñadas, así como la de animales de menos de 200 kilogramos; el decreto 4073, dictado en la misma fecha, estableció *retenciones* sobre las exportaciones de carne vacuna, en base a la diferencia entre los precios de exportación y los valores índices que estableciera la comisión creada por este decreto; el decreto 4074, también del 3 de junio, dispuso que en caso de resultar necesario la secretaría de Comercio quedaba autorizada para *disponer* que la carne faenada, almacenada en establecimientos frigoríficos, fuera destinada al consumo interno; el decreto 9738, del 1 del diciembre, fijó *precios máximos* para la carne vacuna; el decreto 5495, del 13 de julio de 1965, *suspendió* la *faena* de carne vacuna destinada al consumo, durante los viernes y sábado, debiendo la del lunes comenzar después de las 6 horas; el decreto 5496, también del 13 de julio, *suspendió* la venta de carne vacuna al público, así como también a los comerciantes minoristas, los viernes y sábado, no pudiendo los hoteles y restaurantes preparar ni suministrar platos elaborados en base a carne vacuna, durante dichos días; el decreto 5497, dictado en la misma fecha, dispuso que quienes vendieran en los mercados de Liniers o Rosario, novillos para *exportación* entre 410 y 480 kilogramos de peso, tendrían derecho a una *deducción adicional* de *100%* de la suma que resultara de computar la parte proporcional del precio de la primera venta de novillos, que correspondiera a los primeros 50 kilos de excedente sobre el kilaje mínimo de 350 kilos; el decreto 5498, también del 13 de julio, dispuso que los novillos que pesaran entre 410 y 480 kilos, sólo podrían ser adquiridos por *exportadores* de carne, para ser faenados con destino a exportación; y el decreto 11.670, del 21 de diciembre, *suspendió* durante 1 mes, la faena de carne vacuna durante los lunes y martes, prohibiendo también el transporte durante dichos días.

La ley 16.462, del 23 de julio de 1964, dictó las normas referidas al abastecimiento de *drogas* y productos utilizados en medicina humana (el decreto 9670, del 30 de noviembre, reglamentó la ley 16.462; y el decreto 3042, del 28 de abril de 1965, determinó los factores y rubros que componen los precios de los medicamentos, así como el procedimiento para su elaboración y venta; la ley 14.463, también del 23 de julio, dictó las normas referidas al *contralor* de drogas y productos utilizados en medicina humana (el decreto 9763, del 2 de diciembre, reglamentó la ley 16.463); el decreto 6508, del 24 de agosto, *congeló* el precio de las *drogas* y los productos utilizados en la medicina humana; y el decreto 7650, del 30 de setiembre, dispuso la renovación de autorizaciones para la elaboración y venta de medicamentos.

Además, el decreto 1173, del 20 de febrero de 1964, fijó en $mn 23,50 el *precio máximo* del *pan* francés tipo flauta, elaborado con harina 000, de 5 ó 6 piezas por kilogramo; el decreto 3581, del 18 de mayo, facultó a la Intendencia Municipal de la ciudad de Buenos Aires, a fijarle *precio máximo* a la venta de *pescado*; el decreto 7418, del 22 de setiembre, *congeló* el precio de diversos *materiales de construcción*; el decreto 10.025, del 11 de diciembre, actualizó dichos precios congelados; el decreto 3171, del 28 de abril de 1965, dispuso que la *chatarra* (hierro viejo) en poder del sector público, debía contabili-

zarse como materia prima, asegurando en todo momento una información actualizada de las correspondientes existencias en los distintos sitios en donde se encontrara (el decreto 8590, del 4 de octubre, modificó el decreto 3171/65); el decreto 9030, del 14 de octubre, aprobó las normas para habilitación y funcionamiento de establecimientos industriales *lácteos*; y la ley 16.880, del 30 de diciembre, declaró en estado de *emergencia económica*, el proceso de producción, industrialización, distribución y comercialización, de *azúcares* y sus derivados.

Por último, la ley 16.739, del 1 de octubre de 1965, actualizó el régimen de *locaciones urbanas*, prorrogando la vigencia de los contratos: hasta fines de 1967, en el caso de comercios, industrias y otras actividades lucrativas; hasta fines de 1968 en el caso de profesiones y otras actividades civiles; y hasta fines de 1970 en el caso de viviendas; la ley 16.455, del 11 de abril de 1964, aclaró la prórroga establecida en los contratos de *arrendamiento y aparcerías rurales* por la ley 14.451, de 1958; y la ley 16.883, del 9 de junio de 1966, volvió a prorrogar los referidos contratos.

4.5. Salarios y condiciones laborales

También en esta materia se adoptaron muchas medidas, algunas de tipo general y otras de carácter específico.

Los *salarios básicos de convenio* nominales continuaron modificándose vía negociaciones realizadas entre representantes obreros y empresariales. Dentro mismo del sector manufacturero las referidas modificaciones difirieron en cuanto a intensidad, frecuencia y época del año en que ocurrieron. Como consecuencia de lo cual, tal como muestra el cuadro Nº 4, se registraron importantes cambios en la *estructura* salarial por actividades (entre mayo de 1963 e igual mes de 1966, mientras el salario básico de convenio de los Mosaistas subió *30%* en términos reales, el de los Vivitinícolas permaneció constante y el de los obreros del Vidrio cayó *18,5%*).

(Ver Cuadro en página siguiente)

SALARIOS BÁSICOS DE CONVENIO DEL PEÓN INDUSTRIAL

Cuadro Nº 4

Gremio	Al 31. V.63 ($mn/ hora)	Desde	($mn/ hora)	Desde	($mn/ hora)	Desde	($mn/ hora)	Desde	($mn/ hora)	Desde	($mn/ hora)	Desde	($mn/ hora)	Al 31. V.66 ($mn/ hora)	31.V.66/ 31.V.63 (variac. nominal, en %)	31.V.66/ 31.V.63 (variac. real, en %)
Mosaístas	37,19	Oct. 63	44,75	Abr. 64	46,13	Oct. 64	48,35	May. 65	68,44	Ene. 66	73,69	May. 66	102,82	102,82	176,5	30,0
Textil lana	39,51	Oct. 63	41,19	May. 64	53,54	Oct. 64	57,66	May. 65	72,07	Nov. 65	80,72	May. 66	104,94	104,94	165,6	24,9
Textil algodón	37,53	Oct. 63	39,12	May. 64	50,86	Oct. 64	54,77	May. 65	68,46	Nov. 65	76,67	May. 66	99,68	99,68	165,6	24,9
Confección	32,86	Jun. 63	36,13	Jul. 64	48,13	Ene. 65	60,16	Jul. 65	64,97	Ene. 66	85,63			85,63	160,6	22,5
Madera	41,24	Oct. 63	43,00	May. 64	56,36	May. 65	78,90	May. 66	104,95					104,95	154,5	19,6
Ceramistas	39,00	Oct. 63	46,40	Abr. 64	48,73	Oct. 64	63,85	Nov. 65	86,18	Feb. 66	96,00			96,00	146,2	15,7
Químicos	47,43	Oct. 63	56,48	Abr. 64	61,03	Ago. 64	73,00	Feb. 65	79,50	Jul. 65	103,35	Ene. 66	115,28	115,28	143,1	14,3
Mecánicos	40,00	Ago. 63	48,50	Feb. 64	52,50	Ago. 64	68,50	Jul. 65	89,00	Feb. 66	96,00			96,00	140,0	12,8
Papel y cartón	40,00	Set. 63	51,25	Set. 64	68,70	Set. 65	95,00							95,00	137,5	11,6
Metalúrgicos	39,79	Set. 63	47,79	Ene. 64	51,04	Jul. 64	66,29	Jul. 65	89,44					89,44	124,8	5,7
Tabaco	38,09	Set. 63	47,58	Set. 64	61,86	Nov. 65	85,36							85,36	124,1	5,3
Caucho	37,80	Set. 63	47,30	Oct. 64	61,50	Oct. 65	84,40							84,40	123,3	5,0
Lechería	40,70	Oct. 63	51,95	Oct. 64	66,95	Oct. 65	90,70							90,70	122,9	4,8
Gráficos	38,80	Ene. 64	48,11	Ene. 65	64,94	Abr. 66	86,37							86,37	122,6	4,6
Cuero	43,35	Dic. 63	54,06	Dic. 64	70,00	Dic. 65	96,00							96,00	121,5	4,1
Alimentación	37,24	Oct. 63	45,16	Oct. 64	60,43	Oct. 65	80,93							80,93	117,3	2,2
Vitivinícolas	42,25	Abr. 64	53,25	Abr. 65	68,44	Abr. 66	90,44							90,44	114,1	0,6
Calzado	32,12	Jun. 63	34,12	Abr. 64	42,53	Jul. 64	43,57	Jul. 65	64,00					64,00	99,3	-6,3
Carne	34,70	Ene. 64	46,15	Mar. 65	60,06	Ene. 66	66,99							66,99	93,1	-9,2
Vidrio	46,44	Nov. 63	48,38	Jun. 64	61,44	Jun. 65	80,50							80,50	73,3	-18,5

Fuente: Elaborado en base a Secretaría de Trabajo (1968).

El decreto 1199, del 21 de febrero de 1964, creó una *comisión* integrada por representantes del ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el de Economía, el Consejo Nacional de Desarrollo, la Confederación General del Trabajo y las entidades empresarias más representativas, para que en 45 días realizara los estudios relativos a la implantación de un sistema de *salario vital, mínimo y móvil* (SVMM), y proyectara en consecuencia las normas legales que habrían de regirlo.

La ley 16.459, del 7 de junio de 1964, creó el SVMM, al cual definió como la remuneración que posibilitara asegurar, en cada zona, al trabajador y a su familia, alimentación adecuada, vivienda digna, vestuario, educación de los hijos, asistencia sanitaria, transporte, vacaciones, esparcimiento, seguro y previsión. Las disposiciones referidas al SVMM revistieron carácter de orden público. La ley creó el *Consejo Nacional de Salario Vital, Mínimo y Móvil*, con la función esencial de determinar el SVMM, anualmente, para cada zona. También dispuso que el SVMM para el trabajador sin cargas de familia equivaliera a *70%* del que fijara el art. 9, y que por el término de 6 meses a partir de la vigencia de la ley, los precios de los productos y artículos de primera necesidad no podrían ser superiores a los vigentes al 1 de marzo de 1964 (el decreto 5820, del 3 de agosto, consideró comprendidos en la ley 16.459, a los siguientes artículos de primera necesidad: carne vacuna, pan, leche, fideos, arroz, harina de trigo, aceites comestibles (excluidos los de oliva, maíz y uva), manteca, quesos, hortalizas, frutas y pescados; y el decreto 7374, del 21 de setiembre, reglamentó la ley 16.459).

El decreto 4858, del 27 de junio de 1964, fijó en $mn 14.000 el SVMM mensual para la familia tipo y en $mn 9.800 el del trabajador sin cargas de familia (17), en tanto que el decreto 5736, del 31 de julio, estableció los ajustes al SVMM según localización geográfica. El nivel general se abonaba en Capital Federal y partidos del Gran Buenos Aires, con *quitas de 5%* (ejemplo: partido de Luján, en la Provincia de Buenos Aires), *10%* (ejemplo: partido de Bragado, también en la Provincia de Buenos Aires) y *15%* (ejemplo: toda la Provincia de Catamarca, excepto en el distrito Capital); y *agregado de 5%* (las provincias de Santa Cruz y Tierra del Fuego).

El decreto 1799, del 31 de diciembre de 1963, dispuso que el personal masculino cobraría el *salario familiar* por esposa, aunque ésta trabajara en relación de dependencia, y que el personal femenino cobraría una suma equivalente, cuando el marido se encontrara afectado de invalidez total, absoluta y permanente; el decreto 5646, del 29 de julio de 1964, fijó en *10%* de todos los sueldos y jornales sobre los cuales existe obligación de efectuar aportes jubilatorios, el aporte empresario a la Caja de Subsidios Familiares para el perso-

(17) Los referidos $mn 9.800 superaban el salario básico de convenio del peón en Calzado, Carne, Confecciones, Gráficos y Mosaistas (Secretaría de Trabajo, 1968). El SVMM nominal aumentó *18,3%* en mayo de 1965, *15,5%* en noviembre de dicho año y *17,9%* en mayo de 1966. En este último mes, en términos reales, era *2,4% inferior* al nivel inicial.

nal de la industria; el decreto 5647, también del 29 de julio, fijó en *12%* el correspondiente aporte a la Caja de Subsidios Familiares para empleados de comercio; el decreto 1542, del 26 de febrero de 1965, reglamentó el salario familiar para el personal de *Ferrocarriles del Estado*; y el decreto 3256, del 29 de abril, creó la caja de asignaciones familiares para el personal de la *estiba* que opera en el puerto de la Capital Federal (el decreto 8591, del 4 de octubre de 1965, extendió la aplicación del decreto 3256/65, a un conjunto de puertos listados en el decreto).

La ley 16.576, del 29 de octubre de 1964, dictó normas referidas a la confección de los *recibos* de remuneraciones, salarios, sueldos o jornales; la ley 16.577, también del 29 de octubre, dispuso que el pago insuficiente de obligaciones originadas en las relaciones laborales, efectuado por un empleador, sería considerado como entrega a cuenta del total adeudado, aunque se recibiera sin reservas, y quedaría expedido al trabajador la vía para reclamar el pago de la diferencia que correspondiera; y la ley 16.603, del 30 de octubre, dispuso que los obreros o empleados a los cuales no se les hubiera abonando sus salarios, podrían promover *demanda ejecutiva* por cobro de los mismos, ante el juzgado que correspondiera (el decreto 2762, del 13 de abril de 1965, reglamentó la ley 16.576).

Además, el decreto 2438, del 8 de abril de 1964, aprobó el convenio laboral suscripto entre Aerolíneas Argentinas y la Asociación Argentina de Aeronavegantes; el decreto 3010, del 27 de abril, dispuso que el personal del ministerio de Economía debía afiliarse obligatoriamente al Instituto de Servicios Sociales Bancarios; el decreto 3640, del 19 de mayo, reglamentó la ley 15.465, de 1960, referida a la notificación obligatoria de un conjunto de enfermedades; el decreto 5781, del 31 de julio, creó una contribución de *1%* de todas las remuneraciones sobre las cuales no aportan suma alguna por tal concepto, a favor de las *obras sociales*; la ley 16.517, del 23 de octubre, implantó, con carácter obligatorio, el *seguro de vida* para todas las personas que compusieran la tripulación, en condiciones de empleadores o empleados, de las embarcaciones que realizaran tareas de *pesca* profesional; la ley 16.593, del 30 de octubre, dispuso que las personas que integrando una sociedad, prestaran a ésta toda su actividad o parte principal de la misma, en forma personal o habitual, con sujeción a las instrucciones o directivas que se les impartieran, serían considerados como trabajadores dependientes de la sociedad; la ley 16.600, también del 30 de octubre, implantó con carácter obligatorio, y por intermedio de la Caja Nacional de Ahorro Postal, el *seguro de vida* colectivo para el personal permanente que trabaja en actividades *rurales*; el decreto 4367, del 3 de junio de 1965, dispuso que las empresas acogidas al régimen de promoción de la industria automotriz, debían realizar su producción anual autorizada, a un ritmo que asegurara el normal funcionamiento de sus fábricas, sin más interrupciones o cierres que los necesarios para dar cumplimiento a feriados, descansos obligatorios y vacaciones ordinarias del personal; el decreto 8305, del 24 de setiembre, aclaró las normas laborales y previsionales referidas a productores, agentes y/o corredores de seguros, reaseguros, capitalización y/o ahorro; el decreto 8341, del 27 de setiembre, organizó la *bolsa de trabajo* para el personal comprendido en la ley 13.020,

de 1947 (trabajadores rurales); y la ley 16.814, del 30 de octubre, modificó la ley 14.250, de 1953, que regula las convenciones colectivas de trabajo, disponiendo que el ministerio de Trabajo y Seguridad Social sería la autoridad de aplicación, y vigilaría el cumplimiento de las convenciones colectivas.

Por último el decreto 1872, del 9 de marzo de 1965, designó una comisión de 3 juristas (Luis A. Despontin, Rodolfo A. Napoli y Mariano R. Tissembaum), para elaborar un anteproyecto del libro del trabajo del *Código de trabajo y seguridad social*; y la ley 16.881, del 29 de abril de 1966, dictó el *contrato de trabajo* (el decreto 3643, del 18 de mayo de 1966, vetó parcialmente la ley 16.881).

4.6. Tipos de cambio

El decreto 2581, del 10 de abril de 1964, reimplantó el *control de cambios*, al disponer que el contravalor de la exportación debía ingresarse al país y negociarse en el mercado único de cambios dentro de los plazos que estableciera la reglamentación pertinente" (18); que los pagos de importaciones con financiación que carecieran de aval debían ser previamente justificados ante el BCRA; que el reembolso de capitales se cursaría previo cumplimiento de los requisitos que el BCRA fijara al respecto; y que la ejecución de remesas de divisas por conceptos no previstos en este decreto, serían regladas por el BCRA. Al mismo tiempo quedó expresamente prohibida la salida del país de oro, billetes argentinos y extranjeros, así como valores mobiliarios. "El sistema fue muy criticado... No nos hicimos muy simpáticos con nadie a raíz de esto" (Elizalde, 1980). El decreto 5027, del 6 de julio de 1964, modificó el decreto 2581/64; y el decreto 2997, del 23 de abril de 1965, suspendió durante 40 días la aplicación del método de determinación del tipo de cambio promedio de cambio, establecido en el decreto 3696/60.

La circular BCRA RC 161, del 13 de abril de 1964, estableció entre otras cosas, que previa presentación del pasaporte y/o del pasaje, las instituciones cursaran remesas hasta *$us 100* por persona, cuando el viaje se realizara hacia un país geográficamente limítrofe, y hasta *$us 750* para los viajes hacia otros países. Cuando la brecha entre los dólares paralelo y oficial resultó suficientemente alta, esta disposición generó viajes realizados con el único propósito de poder comprar los referidos dólares en el segmento oficial del mercado de cambios; la circular RC 162, también del 13 de abril, complementó la circular RC 161; la circular RC 163, del 16 de abril, complementó las circulares RC 161 y 162; la circular RC 164, del 6 de mayo, complementó las circulares RC 161, 162 y 163; la circular RC 165, del 8 de mayo, limitó las operaciones de pase a atender las necesidades financieras de las firmas exportadoras de plaza; la circular RC 168, del 12 de junio, dictó las normas referidas al pago anticipado de importaciones; la circular RC 170, del 15 de junio, dictó las

(18) A partir del 13 de abril de 1964 "los exportadores tuvieron que liquidar divisas a más tardar a *10* días de producido el embarque" (Martínez, 1981).

normas referidas a la cancelación de préstamos; y las circulares RC 175 y RC 176, del 7 de julio, complementaron la circular RC 161.

¿Qué le ocurrió al tipo de cambio oficial, luego de abril de 1964? "Se aplicó un tipo de cambio graduado de conformidad con la diferencia entre el aumento de nuestros precios internos y el experimentado por los principales países con los cuales comerciamos... Fue una innovación argentina" (García Vázquez, 1994).

Se trata del *crawling peg*, "aunque entonces no se lo llamaba así" (García Vázquez, 1994a) (19). La "profunda innovación" (Di Tella, 1982) "produjo horror en el FMI" (Elizalde, 1980), no obstante lo cual su director gerente, Pierre Paul Schweitzer, "lo toleró y cumplió con su palabra de que si funcionaba, iba a hablar con los acreedores externos" (García Vázquez, 1994a) (20).

El cuadro Nº 5 muestra las *7* modificaciones nominales del tipo de cambio oficial efectuadas entre su lanzamiento y el final de la gestión Illia. El ajuste aproximadamente cuatrimestral del referido tipo de cambio implicó que, deflactado por precios mayoristas, en mayo de 1966 el tipo de cambio oficial fue *2,7% inferior* al de abril de 1964.

TIPO DE CAMBIO OFICIAL

Cuadro Nº 5

Desde	Vendedor ($mn/dólar)
Abr.13, 64	137
Ago.12, 64	144
Nov. 9, 64	151
Abr.19, 65	173
Set.13, 65	180
Dic. 6, 65	190
May.30, 66	205

Fuente: Elaborado en base a BCRA.

En abril de 1964 la brecha entre el tipo de cambio paralelo y el oficial fue de *2,9%*; trepó luego hasta *68,6%* en julio de 1965, cayendo a *23,1%* en mayo de 1966. Esta oscilación tuvo muchísimo menos que ver con la variación del tipo de cambio oficial en términos reales, que con la variación en sí del tipo de cambio paralelo en términos reales.

---

(19) "No inventé el concepto de *crawling peg*, sino que le dí el nombre... El primero que lo propuso fue ROY FORBES HARROD en 1933, pero se lo estudió de manera sistemática desde mediados de la década de 1960... Estrenado en Chile en 1965, a partir de una sugerencia de RICARDO FFRENCH-DAVIS, se aplicó en Colombia desde 1967, en Brasil desde 1968 y en Argentina desde 1975 (sic)" (WILLIAMSON, 1981).

(20) Recordando el *crawling peg*, y a la luz de políticas cambiarias posteriores, GUADAGNI (1989) afirmó que "una lección altamente positiva en materia de administración sensata parece haberse olvidado".

4.7. Política comercial

En el plano organizativo, el decreto 2154, del 25 de marzo de 1964, modificó la *Nomenclatura Arancelaria de Bruselas* (NAB), que había sido introducida por el decreto 6771/63; la ley 16.686, del 4 de agosto de 1965, adoptó la NAB, con sus notas legales y reglas explicativas; el decreto 8942, del 14 de octubre, dispuso adoptar, a todos los fines vinculados al comercio de importación, una versión modificada de la NAB; y el decreto 8999, también del 14 de octubre, dispuso el equivalente para las operaciones de exportación; y el decreto 10.683, del 26 de noviembre, adecuó los *regímenes especiales* a la NAB. Además, la resolución de la secretaría de Industria y Minería 265, del 31 de julio de 1964, creó la *comisión asesora para los estudios vinculados* a la ALALC, integrada por funcionarios y representantes de la Unión Industrial Argentina, Confederación General de la Industria, Cámara de Exportadores y Cámara Argentina de Comercio; el decreto 604, del 28 de enero de 1965, depuró y actualizó el *registro de exportadores e importadores*; y el decreto 1329, del 19 de febrero, aprobó las normas y procedimientos para la aplicación, en el orden nacional, de las *condiciones preferenciales pactadas* en la ALALC.

En materia de *exportaciones*, el decreto 384, del 31 de octubre de 1963, dispuso que toda persona que quisiese exportar productos derivados de *cereales u oleaginosos*, debía solicitar a la secretaría de Agricultura y Ganadería la inspección pertinente, destinada a identificar la mercadería y certificar su sanidad, prerrequisito para proceder a su exportación; el decreto 844, del 19 de noviembre, dispuso que la Junta Nacional de Granos (JNG) sólo autorizaría los *embarques directos* de granos, cuando el exportador justificara haber pagado el precio de compra, haberlo depositado en la JNG, o haber otorgado ante la Cámara de Cereales garantía suficiente, que le posibilitara al vendedor la percepción inmediata del precio (el decreto 1324, del 26 de febrero de 1964, complementó el decreto 844/63); el decreto 1765, del 31 de diciembre, dispuso que las empresas *automotrices* que desearan reexportar partes de origen importado, debían presentar las listas antes del 1 de marzo de 1964, debiendo efectuar la reexportación antes del 1 de julio de dicho año; el decreto 4123, del 5 de junio de 1964, modificó el decreto 7567/63, disponiendo que las exportaciones contempladas en el art. 4 del referido decreto, estarían sujetas a las medidas normales de fiscalización y/o verificación, cuando la secretaría de Industria y Minería resolviera expresamente la procedencia de tales medidas; el decreto 8648, del 30 de octubre, dispuso que las personas o entidades que intervinieran en el comercio de exportación, debían declarar bajo juramento todas las ventas al exterior de *granos* y sus derivados; el decreto 46, del 5 de enero de 1965, dispuso que durante 1965, las exportaciones no tradicionales recibirían un *reintegro* equivalente a *6%, 12% y 18%* del valor exportado, según integraran las listas A (productos con procesos mínimos de manufactura), B (productos con procesos de manufactura compleja) y C (bienes de capital); el decreto 2826, del 19 de abril, estableció una *retención* de *13%* al valor exportado de trigo, de *9,5%* al de las carnes, de *6,5%* al del maíz, y de *3,5%* al del del alpiste, cebada, etc., al tiempo que elevó de *10%* a *20%* la retención sobre las exportaciones de aceite y semillas de lino (el decreto 3043,

del 28 de abril, incluyó en el decreto 2.826/65, a la exportación de vacunos, fijando una retención de *12%*; y el decreto 4528, del 10 de junio, dispuso excepciones al decreto 2826/65); y el decreto 3972, del 28 de mayo de 1966, gravó con *10%* la exportación de *maíz*, y con *5%* la de trigo.

Por su parte, en materia de *importaciones*, el decreto 626, del 8 de noviembre de 1963, "prohibió la importación de artículos considerados prescindibles, o que la industria nacional pudiese proveer sin dificultad... suspendiendo, asimismo, la importación de maquinaria para el sector privado" (BCRA, Memoria 1964), al disponer que sólo se permitiría la importación de las mercaderías incluidas en las listas 1, 2, 3, 4 y 8 del decreto 5439/59. Medida tan extrema no podía ser permanente, por lo que el decreto 448, del 21 de enero de 1964, transformó dicha prohibición en un recargo de *150%*, y el decreto 3011, del 27 de abril, dejó sin efecto la suspensión para importar máquinas y motores industriales; y el decreto 1.487, del 17 de diciembre, prorrogó la vigencia del decreto 1397/63, que había suspendido la aplicación del decreto 8626/60, que posibilitaba la importación de maquinaria usada.

El decreto 970, del 13 de febrero de 1964, modificó la *lista nacional de la República Argentina* ante la Asociación Latino Americana de Libre Comercio (ALALC), aprobada por el decreto 14.241/62 (el decreto 10.445, del 30 de diciembre, a su vez modificó el decreto 970/64); el decreto 2754, del 17 de abril, otorgó franquicias aduaneras para *hombres de ciencia, profesionales universitarios y técnicos argentinos* que regresaran al país; el decreto 3799, del 27 de mayo, redujo a *40%* el derecho de importación de los chasis nuevos y partes o elementos nuevos, exclusivamente destinados para ómnibus de transporte de pasajeros; el decreto 4717, del 19 de junio, *eximió* del pago de derechos de aduana, a los equipos, materiales y elementos, que importara la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, con destino a las obras de expansión telefónica y a la conservación de los planteles de servicio; el decreto 5344, del 17 de julio, reglamentó el funcionamiento de la *comisión* asesora de importaciones para la administración pública, creada por el decreto 5340/63; el decreto 5978, del 5 de agosto, dispuso que las empresas automotrices no podrían utilizar divisas en moneda extranjera (sic), con imputación a certificados de importación otorgados para 1964, en cantidad mayor que la exactamente requerida para producir; el decreto 7709, del 2 de octubre, dispuso que las importaciones de *bienes de capital* debían ajustarse al régimen financiero de pagos que estableciera el BCRA; el decreto 7784, del 8 de octubre, dispuso que sólo la Sociedad Mixta Siderurgia Argentina (*SOMISA*) podría importar hierro ángulo alas iguales hasta 101,6 mm. de ala por hasta 13 mm. de espesor, perfil ángulo de alas desiguales hasta 75x50x8 mm, perfil U de 25 a 120 mm. de ancho inclusive, y perfil T de hasta 70 mm. de ala por hasta 8 mm. de espesor; el decreto 8649, del 21 de octubre, *suspendió* el pago de recargos de importación, a la *semilla certificada de papa*; la circular BCRA RC 196, del 20 de noviembre, estableció el régimen financiero para las importaciones de *bienes de capital*, según el cual los pagos al exterior por compra de equipos debían ser efectuados, como mínimo, en *4* semestres a partir de 6 meses del embarque, para importaciones entre $us 5.000 y $us 20.000, y en *14* semestres

a partir de 24 meses del embarque, para importaciones entre $us 500.000 y $us 1.000.000 —*12* semestres, en el caso de sectores o regiones promovidos— (la circular RC 200, del 29 de diciembre, complementó la RC 196); el decreto 9766, del 2 de diciembre, dispuso que cuando el precio de importación superara al "precio índice", la liquidación de gravámenes debían realizarse según la factura, mientras que cuando fuera inferior, debía realizarse en base al precio índice (el decreto 856, del 8 de febrero de 1965, complementó el decreto 9766/64; y el decreto 3863, del 20 de mayo de 1965, complementó los decretos 9766/64 y 856/65); y el decreto 10.044, del 14 de diciembre, estableció las exigencias técnicas que debía satisfacer el *cemento* portland importado.

La ley 16.690, del 10 de agosto de 1965, *derogó* los derechos *específicos* y ad valorem vigentes, *reemplazándolos* por un recargo cuya alícuota determinaría el Poder Ejecutivo, y sería representativa de los gravámenes a la importación que quedan sin efecto (el decreto 10.604, del 26 de noviembre de 1965, *liberó* del pago de recargos determinado por la ley 16.690, a las importaciones que estuvieran exentas de gravámenes, según el decreto 5439/59; y el decreto 10.684, del 26 de noviembre de 1965, dispuso que lo aprobado por el decreto 8051/62, sería aplicable a los recargos determinados por la ley 16.690). "En 1964, *44,6%* de las importaciones fue introducida libre de recargos, y del resto, *28,6%* tributó *20%* y *35,6%, 40%*. De manera que más de 3/4 partes de las importaciones no tributaba recargos, o estaba gravado con gravámenes muy bajos... La consolidación de recargos cambiarios y derechos de importación dispuesta por la ley 16.690 sacó a la luz del día las distorsiones preexistentes, conocidas a ciencia cierta por sólo un pequeño número de personas especializadas en la materia. La suma de los gravámenes específico y ad valorem, y su redondeo al nivel más cercano, significó el establecimiento de *60* niveles arancelarios distintos" (Alemann, 1969).

La circular BCRA RC 202, del 8 de enero de 1965, estableció un *depósito previo* de importación, equivalente a *100%* del valor importado, durante no menos de 180 días, que la circular RC 223, del 19 de abril, redujo a *75%* (las circulares RC 203, del 11 de enero, y RC 212, del 8 de febrero, complementaron la RC 202); el decreto 3305, del 29 de abril, fijó entre *100%* y *300%*, el derecho de importación, según modelos, de *tractores*; el decreto 4531, del 10 de junio, estableció un régimen especial de *tenencia de mercaderías de origen extranjero*; el decreto 5499, del 13 de julio, estableció recargos entre *300%* y *600%* a la importación de *automotores*; el decreto 6714, del 19 de agosto, dispuso que el *cemento* portland que se importara de los países que integran la ALALC, debía satisfacer las condiciones técnicas que se exigen para los cementos de producción *nacional*; el decreto 8790, del 7 de octubre, que tributarían un único recargo de *20%*, las importaciones de *bienes de capital* que se efectuaran con destino a proyectos financiados con créditos del Banco Industrial de la República Argentina, correspondientes al programa BID-BIRA; y el decreto 9563, del 2 de noviembre, dispuso que la importación de bienes de capital con destino a proyectos financiados por el BID, podrían ser introducidos *libres* de recargos de importación.

4.8. Desacuerdos con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (BM)

El lector atento habrá advertido que mientras en los capítulos anteriores de esta obra, esta sección se denomina *acuerdos* con el FMI y el BM, aquí se habla de desacuerdos.

"Argentina no hizo uso de nuevos recursos del FMI, reprogramando las cuotas con que se devolvieron los anteriores" (BCRA, Memoria 1965). "Al 6 de octubre de 1963 Argentina había retirado fondos por $us 377,5 M., y recomprado por $us 147,5 M. de manera que, incluyendo las compras de divisas que hicieron otros países miembros, debía *$us 214 M.*" (FMI, Memo interno, 5 de agosto de 1964).

"La relación de nuestro gobierno con los organismos internacionales empezó a través del *BM*, pues en noviembre de 1963 reemplazamos al directorio de Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA), lo cual provocó una situación bastante difícil, al punto que el BM suspendió unilateralmente los desembolsos que estaba realizando para ejecutar las obras de SEGBA... Viajé a Estados Unidos y hablé con el presidente del BM, George D. Woods, un caballero. Le expliqué los problemas que teníamos y le dije: 'por favor, mande a alguien para Argentina, así tratamos de renovar las relaciones'... Tuvo la mala idea de enviar a Burke Knapp, uno de los vicepresidentes del banco, quien era descendiente de alemanes, medía 2 metros de alto, era campeón de natación, se llevaba a todo el mundo por delante y hablaba con voz muy fuerte y decidida, mientras que el ministro Blanco era un señor que tenía anteojos negros y no hablaba fuerte... Un día tuvimos una reunión y Knapp se equivocó y lo trató a Blanco en forma descomedida. Para terminar una discusión que duró como una hora Knapp dijo: 'o usted hace tal cosa, o el Banco no sé qué va a hacer'. Como yo hacía de traductor le dije: '¿está seguro que usted quiere que le diga eso?'. El me dijo: 'sí, dígaselo'. Cuando le dije a Blanco lo que había dicho Knapp, aquel se paró, pegó un golpe en la mesa y me dijo: 'hacele el cheque y que se vaya'. Lo gracioso es que Knapp creyó que Blanco lo había insultado y me preguntaba: '¿qué me dijo, qué me dijo?', y yo le dije: 'dijo que te haga el cheque y que te vayas de Argentina'. Knapp se quedó helado, debió ser la primera vez que le contestaban así, pero lo interesante es que no había plata para hacerle ningún cheque... El presidente del BM terminó desautorizando a su vicepresidente" (Elizalde, 1975 y 1980).

"Con el *FMI*, si bien no teníamos *stand by*, la comunicación era fluida: nos llenaban de consejos que casi nunca podíamos aceptar, porque teníamos filosofías totalmente distintas" (Elizalde, 1980). "La discusión se basó principalmente en 3 puntos: el FMI consideraba necesario que se estableciera un mercado libre para la entrada y salida de capitales, lo cual no era compartido por el gobierno; el FMI postulaba una fuerte devaluación del signo monetario, llevándolo de $mn 140 a $mn 200 [42,9% de aumento], mientras que el gobierno argentino proponía el *crawling peg*, mucho más suave a efectos de evitar un elevado aumento de precios; y el gobierno proponía reducir la emisión monetaria de *39%* en 1964 a *26%* en 1965 y a *13%* en 1966, mientras el

FMI consideraba que la restricción debía ser mayor (la expansión no debía superar *15%* en 1965)" (García Vázquez, 1994).

"Las negociaciones con el FMI estaban destinadas a lograr su apoyo para encarar la renegociación de la deuda externa... Hacia mediados de 1965 llegamos a una solución de compromiso: el FMI de ninguna manera estaba de acuerdo con la política del gobierno argentino, pero entendía que si ella se llegaba a cumplir, se alcanzaría por lo menos una solución mejor que la existente. Sobre esta base su director gerente se comprometió con el gobierno argentino en apoyar nuestra refinanciación, y que en caso de obtenerse ésta, el FMI complementaría con fondos propios los recursos necesarios para afrontar las obligaciones... Schweitzer desarrolló muy rápidamente una buena relación con nosotros, porque como alto funcionario del ministerio de Finanzas de Francia había estado 'del otro lado del mostrador'. Pues bien, Argentina cumplió con su programa y el FMI con su compromiso" (Elizalde, 1975 y 1980).

El decreto 7188, del 11 de setiembre de 1964, dispuso que el ministerio de Economía tendría intervención ejecutiva en las negociaciones que efectuaran organismos oficiales con entidades financieras del exterior, fueran éstas de carácter internacional, pertenecientes a gobiernos extranjeros o privados, y que el BCRA actuaría como agente de enlace con los organismos internacionales de crédito; la circular BCRA RC 201, del 8 de enero de 1965, autorizó a cursar directamente las transferencias destinadas a cancelar obligaciones derivadas de créditos acordados al sector privado, por el BIRF, la Corporación Financiera Internacional, la Asociación Internacional de Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo y el EXIMBANK; y el decreto 1030, del 12 de febrero, dispuso que los organismos que componen el sector público, practicarían de inmediato un inventario de sus compromisos en moneda extranjera, garantidos o no por la Nación, a cumplimentar con aportes o no del Tesoro Nacional.

La renegociación de la deuda externa con algunos países europeos, Japón y Estados Unidos buscó "evitar que en los años siguientes la presión de los pagos externos provoque un desequilibrio que pueda repercutir sobre la actividad de los sectores productivos internos" (BCRA, Memoria 1964); presión significativa, dada la maduración a corto plazo de la deuda externa ("en 1964 los vencimientos equivalían a *40%* de las exportaciones". Guadagni, 1989). "Integré una misión refinanciadora que cumplió su cometido entre el 1 de mayo y el 16 de junio de 1965... En cada país había cuestiones pendientes (ejemplos: en Inglaterra los bonos de la Compañía Anglo Argentina de Transporte; en Suiza se seguían discutiendo las políticas que el gobierno argentino seguía con respecto a la Compañía Italo Argentina de Electricidad; en Estados Unidos buscaban la modificación de la política de apertura de nuevas instituciones financieras, etc.)... Una de las conclusiones de esta experiencia es que si un gobierno se decide a resistir presiones del FMI, gobiernos o sectores privados, porque las considera inapropiadas, y tiene buenas razones para exhibir políticas consistentes y firmeza, puede avanzar sin necesidad de acuerdos *stand-by*" (Grinspun, 1975). "Se emitieron bonos externos

especiales por *$us 80 M.*, que suscribieron los interesados en transferir fondos al exterior... La mayor parte de la ayuda se consiguió con la postergación de pagos concedida por las instituciones financieras internacionales y los bancos privados, ya que la negociación de París tuvo un proceso muy lento" (Mallon y Sourrouille, 1973) (21).

4.9. Plan nacional de desarrollo

Planteando "metas moderadamente optimistas", en 1965 el *Consejo Nacional de Desarrollo* (CONADE) preparó un plan quinquenal referido al período 1965-1969 con los siguientes lineamientos generales: mantenimiento de una tasa de crecimiento del PBI por habitante; mantenimiento de la plena ocupación de la mano de obra; logró de una más equitativa distribución del ingreso; aumento del consumo compatible con la expansión en la capacidad productiva, y mejora en los niveles educativos, de salud pública y vivienda; y eliminación progresiva de las tendencias inflacionarias. Según el documento (Consejo Nacional de Desarrollo, 1965a), entre 1964 y 1969 el PBI total aumentaría *5,9%* equivalente anual, y el PBI manufacturero *7,8%* equivalente anual, en tanto que entre 1963 y 1969 la ocupación total aumentaría *3%* equivalente anual, y la del sector manufacturero *5,2%* equivalente anual (47% del aumento total de la ocupación se daría en el sector manufacturero). En el plano de las medidas el plan se quedó en los simples enunciados.

La elaboración de un plan de desarrollo genera 2 "productos": el plan en sí por una parte, y el entrenamiento de quienes lo elaboran. En Argentina esto último es mucho más importante que lo primero. Durante el período en consideración esto fue particularmente así porque el titular del CONADE, Roque Carranza, estaba en estrecho contacto con el equipo económico, vehiculizando de esa manera la conexión entre las medidas que se adoptaban y las consideraciones de largo plazo.

5. Estrategia implícita

"Basada en el control estatal y el bienestar social" (García Tudero, 1990), la política económica, "flexible, respetuosa de los precios relativos, y que no planteó modificaciones imposibles de implementar" (Di Tella, 1982), "tuvo 3 características fundamentales: no era corporativista; tenía líneas claras, sin sorpresas, sin cambios drásticos o virajes violentos; e hizo un manejo prudente del corto plazo... Es difícil definir qué modelo de acumulación tenían pensado, más allá de la recuperación de 1964-1965" (Guadagni, 1989). "A mediados de la década de 1960 Argentina tomó 2 decisiones estratégicas: profundizó el modelo mercadointernista por un lado, y produjo una eclosión inigualada del gasto público por el otro... Comenzaron a delinearse el *Estado contratista* y el *Estado subsidiador*" (Guadagni, 1995).

---

(21) La deuda externa total *cayó 22%* entre fines de 1963 y fines de 1965, al pasar de $us 3.391 M. a $ 2.650 M. Durante el mismo período la deuda externa pública cayó 20%, al pasar de $us 2.106 M. a $us 1.687 M., y la privada disminuyó 25%, al pasar de $us 1.285 M. a $us 963 M.

"La estrategia inicial sólo puede entenderse a la luz del agudo receso de 1962 y 1963. Blanco consideró que su primer objetivo debía ser reactivar la deprimida economía con políticas expansivas en los ámbitos monetario, fiscal y salarial" (Mallon y Sourrouille, 1973). En materia antiinflacionaria se pensaba en un enfoque "gradual (3 años)" (García Tudero, 1990).

"El principal logro de Illia fue probar que el desarrollo económico y la mejora en el bienestar público eran posibles sin tener que apelar al autoritarismo" (García Tudero, 1990).

6. Resultados

Cierre sus ojos. Imagine los resultados económicos que puede generar un gobierno que no se abre a un Mundo en crecimiento, ignora que resultó electo en base a proscripciones y se aisla de las dirigencias empresaria y obrera, anula contratos petroleros, controla precios y tipos de cambio, prohibe importaciones, dirige discrecionalmente el crédito, antagoniza con el FMI y el BM, etc.

Ahora abra sus ojos y observe los resultados obtenidos durante la gestión Illia.

6.1. Crecimiento y distribución

El cuadro Nº 6 sintetiza los principales indicadores macroeconómicos del período en consideración. En 1964 el *PBI* total aumentó *10,3%* en términos reales, y en 1965 subió *9,2%* (22). El aumento fue particularmente intenso en el sector manufacturero, cuyo PBI aumentó *18,9%* y *13,8%* respectivamente (23). Del lado de la demanda, el *consumo* aumentó *10,2%* en términos reales en 1964 y *8,2%* en 1965, en tanto que la *inversión* total aumentó *11%* y *4,4%* respectivamente.

CRECIMIENTO Y DISTRIBUCIÓN

Cuadro Nº 6

Año	PBI total	Agric., caza, silv. y pesca	Industrias manufactureras	Construcciones	Consumo	Inversión bruta fija	Construcción	Equipo durable de producción	Partic. de los asalar. en PBI	Exportaciones	Importaciones	Saldo
	(índices. 1961 = 100)								(%)	(millones de $us)		
1961										964,1	1.460,6	-496,5
1962	98,4	104,0	94,5	91,7	95,8	91,1	90,1	91,7	40,8	1.216,1	1.356,5	-140,4

(22) La siguiente cita documenta el carácter inesperado del crecimiento experimentado en 1965: "desde hace algún tiempo se encuentra muy difundida la idea de que a mediados de 1965 la actividad económica habrá de sufrir una importante caída... Esta profecía de una crisis inevitable aparece repetida con marcada uniformidad por hombres de negocios, políticos, periodistas y también incluso por la mayor parte de los economistas" (MOYANO LLERENA, 1965).

(23) Con menor movilidad en el ranking (por ventas) de las firmas que integran cada agrupación, dentro del sector manufacturero, que las observadas durante las gestiones FRONDIZI y GUIDO. GIVOGRI (1970).

Año	PBI total	Agric., caza, silv. y pesca	Industrias manufactureras	Construcciones	Consumo	Inversión bruta fija	Construcción	Equipo durable de producción	Partic. de los asalar. en PBI	Exportaciones	Importaciones	Saldo
1963	96,1	106,1	90,6	86,4	93,9	77,2	84,2	72,9	39,8	1.365,1	980,7	384,4
1964	106,0	113,5	107,7	90,0	103,5	85,6	90,4	82,7	38,8	1.410,7	1.077,1	333,6
1965	115,7	120,2	122,6	93,5	112,1	89,4	93,6	86,9	40,6	1.493,5	1.198,4	295,1
1966	116,4	115,7	123,4	99,3	113,0	92,3	98,9	88,4	43,8	1.593,1	1.124,3	468,8
(variaciones anuales, en %)										(var. anuales, en %)		
1964/1963	10,3	7,0	18,9	4,3	10,2	11,0	7,4	13,5		3,3	9,8	
1965/1964	9,2	5,9	13,8	3,8	8,2	4,4	3,5	5,1		5,9	11,3	
(variaciones equivalente anual, en %)										(var. equiv. anual, en %)		
1965/1961	3,7	4,7	5,2	-1,7	2,9	-2,8	-1,7	-3,4		11,6	-4,8	

Fuente: Elaborado en base a BCRA.

Estos aumentos superaron con creces la reactivación que cabía esperar luego de la crisis de 1962 y 1963, a punto tal que entre 1961 (el máximo de la gestión Frondizi) y 1965, el PBI total creció *3,7%* equivalente anual en términos reales, y el PBI manufacturero *5,2%* equivalente anual. A pesar de los aumentos en 1964 y 1965, la inversión no pudo recuperar en 1965, el nivel alcanzado de 1961.

La tasa de *desocupación* cayó *1* punto porcentual, al pasar de 7,5% de la fuerza laboral en abril de 1964, a 6,5% en igual mes de 1966.

El valor en dólares de las *exportaciones* creció *3,3%* en 1964 y *5,9%* en 1965, en tanto que el de las *importaciones* subió *9,8%* en 1964 y *11,3%* en 1965 (24). Lo cual redujo, aunque no apreciablemente, el superávit comercial, que en 1964 fue de $us 334 M. (24% de las exportaciones) y en 1965 de $us 295 M.

La evolución del comercio exterior podría haber sido mejor, pero "los radicales tampoco aprovecharon el *boom* del comercio internacional, jamás visto en la historia del comercio" (Di Tella, 1982). La mejora del valor en dólares de las exportaciones, no sustantiva, se debió en parte a factores exógenos o microeconómicos, como "la mejora de los términos del intercambio" (Di Tella, 1982) y "una excepcional cosecha de trigo, con amplia receptividad mundial de este grano" (BCRA, Memoria 1965). "El aumento de las exportaciones se atribuyó primero a razones excepcionales, como clima, Cuba, etc., pero [las ventas al exterior] siguieron aumentando luego de que estos factores desaparecieran... El resto se explica por el aumento de la productividad agropecuaria" (Mallon y Sourrouille, 1973).

---

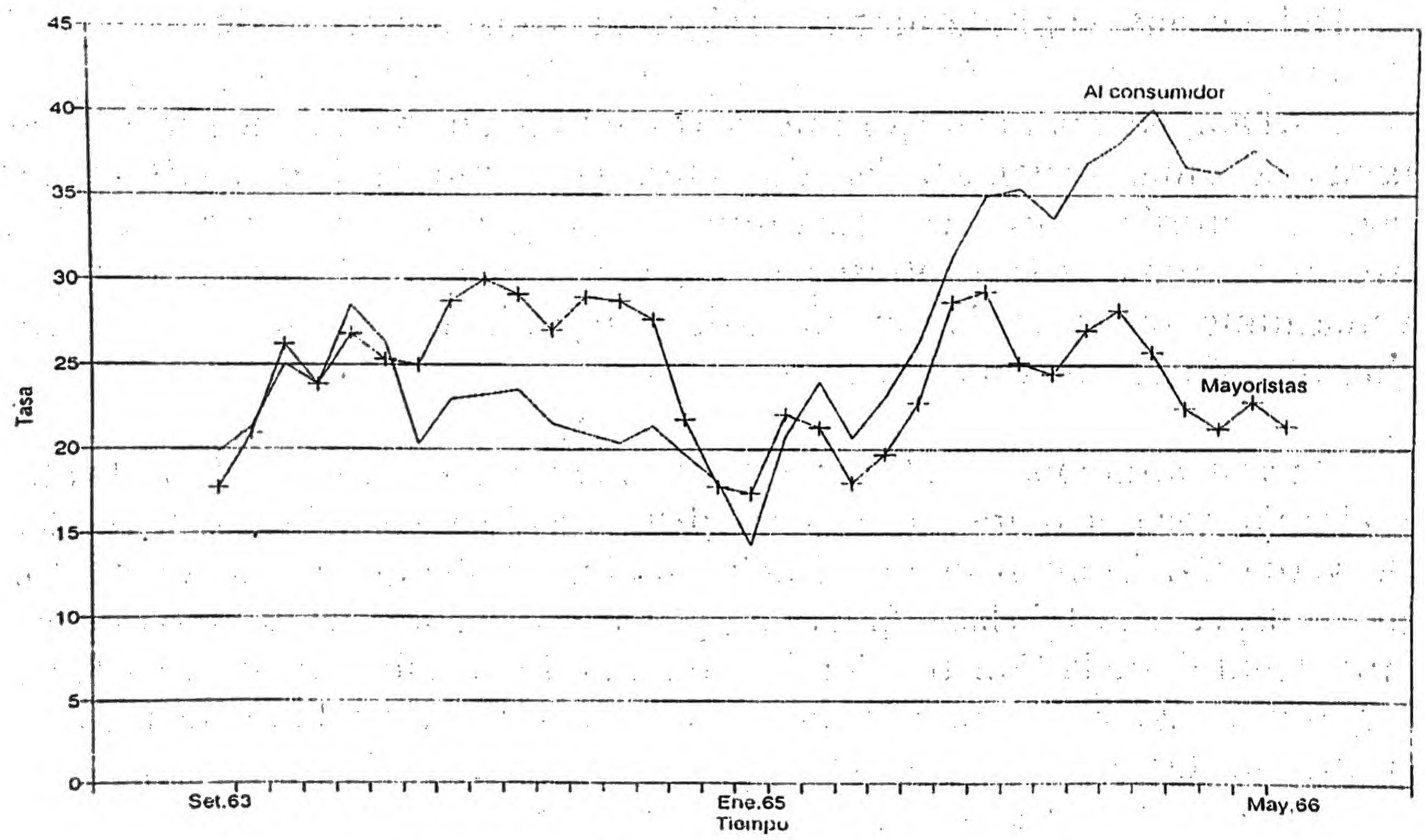
(24) A pesar de que —en función de la fuerte capitalización realizada durante el gobierno de FRONDIZI, y las medidas restrictivas adoptadas durante el período en consideración— la importación de bienes de capital cayó de $us 438,6 M. en 1963, a $us 262,5 M. en 1964, y a alrededor de $us 190 M. en 1965.

6.2. Inflación y precios relativos

El gráfico Nº 7 muestra la evolución de la tasa anual de inflación, tanto según precios al consumidor como mayoristas, durante el período en consideración. El gráfico muestra 2 etapas: durante la primera, que va desde setiembre de 1963 hasta fines de 1964, tanto a nivel consumidor como mayorista la tasa anual osciló entre *20%* y *30%*, valores no diferentes del promedio de los años anteriores; en cambio durante la segunda etapa, que va desde comienzos de 1965 hasta mediados de 1966, mientras la tasa de inflación mayorista permaneció en los referidos niveles, la medida según precios al consumidor trepó hasta *35-40%* anual.

TASA DE INFLACIÓN
(ANUAL, EN %)

Gráfico Nº 7



No todos los precios aumentaron en la misma proporción. En precios al consumidor, entre mayo de 1963 e igual mes de 1966 los precios del rubro Menaje aumentaron 33,5% menos que el nivel general, los de Electricidad 26,8% menos, y los de Indumentaria 3% menos; en tanto que Alquileres aumentó 138% *más* que el nivel general (¡en el índice, no en la realidad, porque el INDEC alimentaba el índice con los alquileres congelados!) (25). En precios mayoristas, entre mayo de 1963 e igual mes de 1966 los precios industriales aumentaron 5,6% más que el nivel general, los agropecuarios 12,8% menos, y los importados 23% menos.

...

(25) En enero de 1966 el rubro alquileres registró un salto de *220,8%*.

Notable crecimiento económico, logrado sin apreciable explosión inflacionaria, movilizando la economía desde el lado de la demanda. ¿Keynes tenía razón, y tuvieron que llegar los radicales al gobierno, resistiendo al FMI, para probarlo y aplicar las medidas correctas?

Sí y no. Porque por una parte la gestión Illia aprovechó la capitalización de la economía realizada durante el gobierno de Frondizi, y también la mejora del sector externo que ocurrió de manera exógena; pero por la otra la fuerza de la "reactivación no inflacionaria" de la economía, basada en "cebar la bomba", sorprendió entonces y sigue sorprendiendo hoy.

Más allá de esto parece claro que "la caída del gobierno radical no puede explicarse por el fracaso de su política económica, si los indicadores de corto plazo se toman en forma literal" (Maynard, 1989).

7. ¿Y entonces?

Del presente capítulo surgen las siguientes enseñanzas básicas:

La angustia por la mejora ajena. Un Mundo en crecimiento firme y generalizado, más un golpe de Estado en Brasil para modernizar el país y evitar el caos, contribuyeron a crear la impresión de que, en ausencia de "acción", Argentina aumentaría su retraso con respecto al resto del Mundo. Retraso que venía aumentando desde comienzos de la Segunda Guerra Mundial, es decir, durante una década y media.

Las instituciones, un "cuarto" (es decir, ni siquiera un "medio"). De Illia no importaba que fuera el presidente de la Nación, sino que era lento en las decisiones; del Congreso de la Nación no importaba que fuera el receptor (parcial, al menos) de las inquietudes políticas de la población, sino que era "ineficiente"; de la Constitución Nacional no importaba que proveyera las reglas de juego básicas para la convivencia social y política, sino que resultaba un corset.

Intervencionismo, sin groserías. La política económica era discrecional (no necesariamente arbitraria): el crédito no aumentó en la misma proporción en todos los sectores o regiones, no se podían importar todos los bienes con igual facilidad, no se promovían las inversiones de manera neutral. Pero por el otro lado los equipos económicos del presidente Illia no modificaron brutalmente el tipo de cambio real, el salario real, la tasa de interés real, etc.

Resultados: realidad y percepciones. Si de Argentina desaparecieran todos los documentos, excepto las estadísticas económicas, un marciano concluiría que durante el gobierno de Illia la economía funcionó de manera brillante; mientras que si de Argentina desaparecieran todos los documentos, excepto los diarios y las revistas de la época, un marciano concluiría que durante el gobierno de Illia se vivió en deplorables condiciones económicas. "En 1966 la administración radical había dejado algunos problemas, pero la

situación general no era anormal" (Dagnino Pastore, 1990). Esta discrepancia entre la realidad y las percepciones ocurrió con frecuencia en nuestro país, pero pocas veces con la intensidad con que se dio entre 1963 y 1966; y el punto es importante porque las decisiones no se adoptan en base a lo que ocurre, sino en base a lo que se cree que ocurre.

Capítulo VIII

La revolución argentina I

Este capítulo y el próximo documentan la fenomenal distancia que existió entre lo que se propusieron lograr quienes llevaron adelante la *Revolución Argentina* (RA), y lo que efectivamente consiguieron.

El del 28 de junio de 1966 "no fue el primer golpe de Estado, pero fue la primera vez que las Fuerzas Armadas decidieron y ejecutaron, con alto grado de cohesión interna, la toma del poder gubernamental directamente en sus manos, por un período indefinido pero largo y sin intención alguna de llamar a elecciones y retornar el poder a los 'políticos' dentro de un futuro previsible... Fue un intento consciente de cambiar el régimen político, mediante la cancelación del anterior y la inauguración de un autoritarismo burocrático" (O' Donnell, 1972). Pero "la RA no cumplió su cometido sino que produjo un resultado casi exactamente contrario al buscado" (Roth, 1980) ya que los comicios celebrados el 11 de marzo de 1973 arrojaron resultados "que no estaban en nuestra voluntad, y menos aún en nuestra vocación, al triunfar un peronismo caotizado donde predominaban confusas ideologías extremistas" (Lanusse, 1977).

Como ocurriera con el gobierno peronista de 1946-1955, como va a ocurrir con el Proceso de Reorganización Nacional, la presentación de los *2.523* días que duró la RA se realiza en 2 capítulos; pero mientras en el caso de Perón la división respondió a cambios ocurridos en el plano *económico*, en los casos de la RA y el Proceso la división se da en el plano *político*. Con la misma estructura utilizada en los capítulos precedentes, el presente se ocupa de la gestión del general Juan Carlos Onganía, y el próximo capítulo de las de los generales Roberto Marcelo Levingston y Alejandro Agustín Lanusse.

1. Escenario internacional

Quienes en 2050 busquen el hecho más significativo ocurrido en el Mundo entre mediados de 1966 y de 1970, seguramente lo hallarán en el 20 de julio de 1969, cuando en la persona del astronauta norteamericano Neil Armstrong, el Hombre pisó la *Luna*. Pero como componente de las decisiones y evolución económicas argentinas durante el referido período, otros fueron los hechos internacionales relevantes. Los cuales, tanto en el plano político como en el económico, generaron mayor turbulencia que en períodos anteriores.

1.1. Política

Los siguientes hechos hicieron que el panorama político internacional fuera cualquier cosa menos aburrido.

Estados Unidos. Al no postularse para un nuevo período presidencial, en enero de 1969 el demócrata Lyndon Baines Johnson fue sucedido por el republicano Richard Milhous Nixon (1). La decisión de Johnson se explica fundamentalmente por la guerra de *Vietnam.* El 30 de enero de 1968 Vietnam del Norte lanzó la *Ofensiva Tet,* la cual "desde el punto de vista militar fue una derrota mayúscula (2), pero desde el ángulo psicológico constituyó una clara victoria... Al final de su presidencia, Johnson no podía aparecer en público excepto en bases militares o en otros lugares donde los violentos manifestantes podían ser físicamente desalojados" (Kissinger, 1994).

Nixon integró su agenda internacional con situaciones heredadas como el conflicto con Vietnam, e iniciativas como el acercamiento a China comunista. "La administración Nixon inició sus funciones decidida a poner fin a la intervención de Estados Unidos en Vietnam,... para lo cual a fines de julio de 1969 mantuve una reunión con Xuan Thuy, segundo de Le Duc Tho" (Kissinger, 1979). Tarea nada sencilla, que por razones de calendario será analizada en el próximo capítulo de esta obra.

"Nixon tenía un extraordinario instinto que lo guiaba hacia las cosas esenciales" (Kissinger, 1979), por lo cual "a mediados de 1969 decidió modificar las relaciones entre Estados Unidos y *China* [comunista]" (Kissinger, 1994). ¿Qué China encontró? "Para neutralizar a los otros líderes chinos, en febrero de 1966 Mao Zedong lanzó la *Revolución Cultural...* Los Guardias Rojos, estudiantes secundarios que tenían entre 12 y 14 años, aparecieron el 29 de mayo de 1966... [se inspiraron en las *Citas del Jefe Mao,* obra popularmente conocida como el "Libro rojo"]... Ninguna autoridad impidió sus actividades... Se calcula que los Guardias Rojos asesinaron alrededor de *400.000* personas... China comenzó a caer en la guerra civil... La violencia culminó hacia fines del verano [septentrional] de 1967... Durante el otoño de 1967 Mao le quitó el apoyo oficial a la Revolución Cultural... Los años siguientes fueron sombríos" (Johnson, 1988). Los contactos personales entre los líderes chinos y norteamericanos se iniciaron en 1971, por lo que también serán analizados en el próximo capítulo.

Medio Oriente. A las 0 horas del 15 de mayo de 1948 nació el Estado de Israel. En la noche del 14 comenzó la Guerra de la Independencia. Las guerras

---

(1) El anuncio fue realizado el 30 de marzo de 1968 por el propio JOHNSON, a modo de último párrafo de un discurso pronunciado por radio y televisión. Copias del referido discurso, *sin dicho párrafo final,* habían sido enviadas con anticipación a los diarios, quienes se ocuparon de la declinación de la candidatura... ¡al día subsiguiente!

ROBERT FRANCIS KENNEDY, uno de los principales candidatos del partido Demócrata, fue asesinado en Los Angeles, California, el 6 de junio de 1968, en plena campaña electoral. Los norteamericanos optaron entonces entre el vicepresidente HUBERT H. HUMPHREY y NIXON.

(2) "Durante la ofensiva murieron más de 30.000 vietcongs, y alrededor de 2.000 norteamericanos" (DUIKER, 2000).

entre Israel y sus estados vecinos son conocidas por las fechas en que ocurrieron, o por alguna otra referencia (la de 1948 fue la de la Independencia, la de 1973 la del Yom Kippur, etc.); en este capítulo corresponde ocuparnos de la de 1967, por su duración conocida como la *Guerra de los 6 días.*

"En 1966 los árabes estaban realizando preparativos para otra guerra. Los síntomas eran conocidos. Los preludios de lo que luego fue la Guerra de los 6 días fueron idénticos a los de la Campaña del Sinaí [de 1956]... En abril de 1967 aviones israelíes abatieron 6 'Migs' sirios... A principios de mayo [el presidente de Egipto Gamal Abdel] Nasser concentró tropas y blindados egipcios en el Sinaí... El 16 de mayo le pidió a las Naciones Unidas (UN) que retirara de Sharm el Sheik y la zona de Gaza, su Fuerza de Emergencia que se encontraba allí desde 1956... El 22 de mayo Egipto anunció el bloqueo del estrecho de Tirán... El 1 de junio había en el Sinaí 100.000 soldados y más de 900 tanques egipcios... Solamente podríamos sobrevivir obteniendo la victoria... La guerra comenzó en la madrugada del lunes 5 de junio de 1967... Bastaron 3 días para que los egipcios fuesen derrotados y 2 para que Hussein, rey de Jordania, pagara su error de discernimiento... El 11 de junio los sirios le estaban rogando a la UN que concertara un alto el fuego" (Meir, 1977).

Francia. El 'mayo [de 1968] francés' comenzó en la noche del 22 de marzo de dicho año, cuando *142* estudiantes ocuparon las oficinas administrativas de la facultad de Nanterre, para protestar por las penurias que generaba la superpoblación de las aulas (sic)... El 2 de mayo la policía hizo evacuar la Sorbona... El 13 las grandes centrales sindicales se plegaron a la protesta... El 22 de mayo el líder estudiantil Daniel Cohn Bendit, apodado "Danny, el rojo", fue deportado a Alemania (había nacido en Francia, hijo de alemanes refugiados, pero para salvarse del servicio militar había adoptado la ciudadanía alemana)... "El presidente Charles de Gaulle despidió a su primer ministro, Georges Pompidou, responsabilizándolo de la crisis... Un año después de Gaulle dejó la presidencia" (Iglesias, 1998).

Checoeslovaquia. "En 1967, inspirados en sentimientos antistalinistas en los planos cultural, político y económico, un grupo de reformadores en Praga, liderados por Alexander Dubcek, trataron de introducir su versión del 'socialismo con rostro humano'. Lamentablemente, la 'primavera de Praga' coincidió con el momento en que los conservadores estaban consolidando su poder en la Unión Soviética... La idea de terminar con el régimen reformista de Praga, utilizando la acción militar, no era de ninguna manera aceptada de manera unánime en el Kremlin" (Dobrynin, 1995). No obstante lo cual, en agosto de 1968 "las fuerzas armadas del Pacto de Varsovia" invadieron Checoeslovaquia (3). "Esto terminó con la iniciativa de de Gaulle de apertura

(3) "La relativamente débil respuesta de Occidente le mostró a Moscú que los gobiernos occidentales no estaban preparados para tomar medidas militares en territorio del Pacto de Varsovia. Lo cual influyó en la invasión soviética a Afghanistán, un poco más de una década más tarde" (Dobrynin, 1995).

hacia el Este [de Europa]. La *Ostpolitik* fue retomada por Willy Brandt cuando a fines de 1969 fue nombrado canciller alemán" (Kissinger, 1994).

Muerte del "Che". "A comienzos de 1965 Fidel Castro y Ernesto (Che) Guevara mantuvieron en Cuba una importante conversación. 'Vos no podés hacer la Revolución en otra parte, porque tenés que seguir al frente de ésta. En cambio yo sí, ¡y la voy a hacer, carajo!' ¿Dónde? Eso aún estaba en estudio... En noviembre de 1966 Guevara llegó a *Bolivia*, y un mes más tarde lo hizo un reducido grupo de guerrilleros" (Gambini, 1996). El 8 de octubre de 1967, en la Quebrada del Yuro las fuerzas armadas bolivianas apresaron al Che, y un día después lo ejecutaron.

...

Onganía tuvo 2 ministros de Relaciones Exteriores: Nicanor Costa Méndez y Juan Benedicto Martín... "La existencia de regímenes de excepción al ordenamiento constitucional era visto como algo habitual en todo el continente latinoamericano, de modo que el reconocimiento [del gobierno argentino] no constituyó ningún problema... La coordinación entre los ministros de Relaciones Exteriores y Economía fue eficaz y fluida gracias, sobre todo, al entendimiento de carácter personal... Como es natural en tiempos de paz externa, las decisiones y realizaciones más importantes de la política exterior de un país del nivel y ubicación de Argentina estuvieron referidas a los temas económicos... Lo cual implicó el establecimiento de una relación firme, confiable y racional, con Estados Unidos... La tarea no fue fácil, ya que subsistían en Argentina muchas opiniones adversas a todo entendimiento de este tipo... La básicamente buena relación con Estados Unidos no fructificó más allá del campo económico-financiero. La negativa a firmar los tratados antinucleares, como el *Tratado de No Proliferación* o el de Tlatelolco, impusieron al gobierno argentino limitaciones importantes para el equipamiento de sus Fuerzas Armadas... lo cual dió lugar al *Plan Europa* para la compra de equipos y armamentos... Pero en 1969 no era fácil reconstituir el esquema de inserción en el sistema internacional según el modelo anterior a la crisis de la década de 1930" (Peltzer, 1996).

"En el área latinoamericana la política exterior argentina encontró un terreno más propicio para desarrollar su cometido... La inserción de la política exterior argentina en el sistema interamericano vigente fue un tema central para el gobierno de Onganía... En 1967 ningún puente unía a Argentina con Paraguay o con Uruguay. Tampoco se había iniciado la construcción de los puentes de Zárate-Brazo Largo, de Corrientes-Barranqueras, ni el dique y puente de Salto Grande, y aún faltaban muchos trabajos para terminar el túnel que une Santa Fe y Paraná... Con un solo puente a Brasil y ninguno sobre el Paraná, era muy costoso el flete entre ambos países, lo mismo que con Uruguay y Paraguay" (Peltzer, 1996).

La ley 17.094, del 29 de diciembre de 1966, extendió la soberanía argentina al mar adyacente a su territorio hasta una distancia de 200 millas marinas, al lecho del mar y al subsuelo correspondiente, aclarando que la libertad de

navegación y aeronavegación no quedaba afectada por las disposiciones de la ley (4). "Esto generó un conflicto con Chile, por la zona del canal de *Beagle*.... Chile optó por recurrir al mecanismo de arbitraje británico, y Argentina optó por el rechazo de ese procedimiento, sobre la base de argumentaciones jurídicas que, por supuesto, no fueron aceptadas. De modo tal que el asunto quedó bloqueado: ni Chile ni Gran Bretaña intentaron la realización compulsiva del arbitraje, mientras Argentina hacía notar su preferencia por un arreglo bilateral en tratativas directas, o buscaba la postergación del tema por tiempo indefinido" (Peltzer, 1996). El presidente de Chile Eduardo "Frei tentaba a Onganía con el ingreso de Argentina al Pacto Andino, a cambio del arbitraje [por el Beagle]. Onganía no quería ni el Pacto Andino ni el arbitraje... Para 1971 Frei había sido sustituido por Salvador Allende, Onganía por Lanusse. Los nuevos presidentes se reunieron y acordaron el arbitraje... [A fines de 1978] el laudo arbitral llevó a ambos países al borde de la guerra" (Roth, 1980).

1.2. Economía

Si entre la segunda mitad de la década de 1950 y la primera de la de 1960 las autoridades argentinas no aprovecharon cabalmente condiciones económicas mundiales "idílicas", las de la RA no tuvieron más remedio que desenvolverse en un escenario económico internacional crecientemente enrarecido.

a. Suspensión de hecho, de la convertibilidad del dólar en oro. Desde comienzos de la década de 1930 Estados Unidos mantenía la convertibilidad de su moneda en oro, a razón de *$us 35* por onza troy. A lo largo de la década de 1960 las publicaciones especializadas en economía superponían en un mismo gráfico el stock de oro en manos de la Reserva Federal (una curva descendente, a lo largo del tiempo) y el stock de dólares emitidos por la institución, dividido por 35 (una curva ascendente a lo largo del tiempo). En ausencia de medidas, que algo iba a ocurrir era sólo cuestión de tiempo...

"La crisis del sistema monetario internacional comenzó con la devaluación de la libra en [noviembre de] 1967" (Vázquez Presedo, 1999). "Luego de dicha devaluación se produjo un fuerte aumento de la demanda privada de oro en los mercados del Mundo libre. El 26 de noviembre de 1967 los 7 países integrantes del *pool* del oro (Alemania, Bélgica, Estados Unidos (5), Gran Bretaña, Holanda, Italia y Suiza) (6) decidieron sostener el precio atendiendo a la demanda privada" (*Economic survey*, 19 de diciembre de 1967). Pero

---

(4) El art. 4 le otorgó 90 días al Poder Ejecutivo para dictar la correspondiente reglamentación. "Se podía pescar pagando un canon de *$us 20* por buque (sic), porque lo que se buscaba no eran recursos fiscales sino reconocimiento de la soberanía" (Roth, 1980).

(5) Que proveía *59%* del total que entregaba el *pool*.

(6) El *pool* había sido creado en 1961. Francia se retiró del *pool*. "En conferencia de prensa, el 4 de febrero de 1965 de Gaulle había señalado el cambio de las condiciones existentes con respecto a cuando se fundó el sistema adoptado en Bretton Woods" (de Pablo Pardo, 1996).

"como consecuencia de una nueva corrida hacia el oro, entre el 16 y el 17 de marzo de 1968 los integrantes del *pool* del oro restringieron las operaciones realizadas a $us 35 por onza troy, a las transacciones entre ellos. Lo cual, automáticamente, creó un doble mercado, con un segmento libre para las transacciones privadas" (de Vries, 1986) (7).

b. Tipos de cambio. Durante el período en consideración la mayoría de los países continuó manteniendo tipos de cambio fijos (*pegged*, en rigor, tipos de cambio ajustables... muy de tanto en tanto). Entre las principales economías del Mundo, se destacan las siguientes modificaciones del tipo de cambio nominal: la devaluación de la libra esterlina, que en noviembre de 1967 pasó de $us 2,80 a $us 2,40 por libra (de modo que, como se la mide en Argentina, se "devaluó" *16,666%*); la devaluación del franco francés, que en agosto de 1969 pasó de Fr. 4,93 a 5,55 por dólar (lo cual implica una "devaluación" de *12,5%*); y la *revaluación* de *8%* del marco alemán en términos del dólar (pasó de DM. 4 a DM. 3,69 por dólar), entre julio y octubre de 1969.

Las devaluaciones de Inglaterra y Francia fueron acompañadas por sendos acuerdos *stand-by* celebrados con el Fondo Monetario Internacional (FMI) (¡sí, también ellos le pedían auxilio al Fondo!), por *$us 1.400 M.* y *$us 985 M.* respectivamente ("el primero fue el más grande otorgado por el Fondo hasta ese momento". de Vries, 1986).

c. Derechos especiales de giro (DEG). "Luego de más de una década de negociaciones,... el 6 de agosto de 1969 el FMI creó los DEG (habían sido aprobados el 29 de setiembre de 1967, en la asamblea anual del Fondo celebrada en Río de Janeiro)... La cuestión más importante fue cuántos países los recibirían... Finalmente se llegó a una solución de compromiso... Se decidió hacer 3 distribuciones anuales, a partir del 1 de enero de 1970" (de Vries, 1986).

"La primera asignación de DEG, por un total de *Deg 3.414 M.* (8), se repartió entre *104* países (*Deg 58,8 M.*, es decir, *1,7%* del total, le correspondieron a Argentina) (9); la segunda asignación, realizada el 1 de enero de 1971, por Deg 2.949 M. entre 109 países, implicó *Deg 47,1 M.* para Argentina" (BCRA, Memoria 1970); "y la tercera asignación, llevada a cabo el 1 de enero de 1972, significó para Argentina *Deg 46,6 M.*" (BCRA, Memoria 1972).

d. Nuevo veto francés al ingreso de Inglaterra a la Comunidad Económica Europea. El 1 de enero de 1958 el Mercado Común Europeo (MCE) había arrancado formado por Alemania, Bélgica, Francia, Holanda, Italia y Luxemburgo, es decir, sin Inglaterra. El 14 de enero de 1963 Francia había

---

(7) A partir del 18 de diciembre de 1971, en el segmento oficial el oro subió a *$us 38* por onza troy, y a partir del 12 de diciembre de 1973 a *$us 42,22.*

(8) Inicialmente *1 Deg = 1 $us.* A partir de diciembre de 1971 el DEG se despegó del dólar de Estados Unidos (permaneció fijo en *$us 1,08571 por deg* hasta enero de 1973, y en *$us 1,20635* hasta junio de 1974, fluctuando desde entonces).

(9) Lo cual aumentó *14%* las reservas internacionales de nuestro país en ese momento.

vetado el ingreso inglés al MCE. Pues bien, el 27 de noviembre de 1967 lo volvió a vetar —de Gaulle todavía seguía siendo presidente de Francia—. Recién el 1 de enero de 1973, Irlanda, Dinamarca e Inglaterra ingresaron al MCE.

e. Menor crecimiento, mayor inflación. El PBI real del "Grupo de los 7", formado por Estados Unidos, Alemania, Japón, Gran Bretaña, Francia, Italia y Canadá, que había crecido *5,6%* anual acumulativo entre 1962 y 1966, aumentó *4,5%* anual acumulativo entre 1966 y 1970; y la tasa de inflación (medida por precios al consumidor) del Grupo de los 7 pasó de *2,8%* anual entre 1962 y 1966, a *4,1%* anual entre 1966 y 1970.

No sólo cayó —desde un nivel significativo— la tasa de crecimiento observada, sino que además apareció el pesimismo de largo plazo en materia de crecimiento. Meadows (1972) publicó un informe sobre los *Límites del crecimiento*, preparado para el *Club de Roma*, basado en las implicancias del agotamiento de los recursos no renovables. El referido informe recibió fuertes críticas profesionales, reseñadas en Beckerman (1987). La realidad fue más contundente: como se verá más adelante, en 1973 se produjo el primer "shock" petrolero, y a partir de mediados de la década de 1970 el aumento de la productividad disminuyó en todo el Globo, por lo cual durante el resto del siglo XX el Mundo nunca recuperó las tasas de crecimiento verificadas entre fines de la década de 1950 y mediados de la de 1960, aunque por razones bien diferentes a las temidas por el Club de Roma.

2. Contexto político

Antes del sorteo cada uno de los tenedores de billetes de lotería se "siente" poseedor del número ganador; luego del sorteo sólo 1 de ellos es el favorecido. Con la RA ocurrió algo parecido: "cada uno de los actores, fueran éstos sindicalistas, políticos o empresarios, creyó posible controlar y/o cooptar a los nuevos militares gobernantes. Hasta que el enigma empezó a develarse, cada uno de ellos creyó que el golpe que se avecinaba se convertiría en su propio golpe" (Smulovitz, 1993); "aunque en 1966 todos clamaban por la revolución, cada uno esperaba que se produjese *su* revolución" (Saravia, 1968). "La razón por la que se construye una figura importante en torno de Onganía es porque, como comandante en jefe de coyuntura, fue eficaz: el Ejército tenía que ser reorganizado, reunificado, porque era un caos de facciones, y con la conducción de Onganía se restablece la verticalidad y se readquiere prestigio" (Camilión, 1999).

Esta sección del capítulo describe y analiza el contexto político en el cual se desenvolvieron la política económica y la economía, durante los *1.442* días que separan el 28 de junio de 1966, "en cuya mañana la Junta de Comandantes en Jefe visitó a Onganía en su casa, para proponerle ser presidente de la Nación" (Potash, 1994) [el decreto de la Junta 9, del 28 de junio, lo designó presidente de la Nación], y el 8 de junio de 1970, cuando a las 23,37 Onganía se presentó en el ministerio de Defensa, donde estaba reunida la Junta de Comandantes en Jefe, y presentó su renuncia" (Lanusse, 1977). En el plano

político "el período estuvo dominado por 3 hechos: la 'Noche de los bastones largos' [29 de julio de 1966], el 'Cordobazo' [29 de mayo de 1969] y el [secuestro y] asesinato de Aramburu [29 de mayo de 1970]" (Hardoy, 1993).

2.1. "Libreto"

"El 28 de junio de 1966 se produjo una revolución aséptica, fría, racional... Una revolución diferente de otras... Una revolución institucional" (Botana, Braun y Floria, 1973, pero escrito en 1966). ¿Con qué "libreto" arrancó la RA?

Ese 28 de junio, con la firma de Pascual Angel Pistarini (Ejército), Benigno Ignacio Marcelino Varela (Armada) y Adolfo Teodoro Alvarez (Aeronáutica), la Junta Revolucionaria constituida por los 3 Comandantes en Jefe dió a conocer el *Acta* de la RA, integrada por un texto y 3 anexos: *Mensaje* de la Junta Revolucionaria al pueblo argentino, *Estatuto* de la RA y *Objetivos políticos* (fines de la RA) (10).

El *Acta* expresa que "la pésima conducción de los negocios públicos por parte del actual gobierno, como culminación de muchos otros errores de los que le precedieron en las últimas décadas, de fallas estructurales y de la aplicación de sistemas y técnicas inadecuadas a las realidades contemporáneas, han provocado una ruptura de la unidad espiritual del pueblo argentino, el desaliento y el escepticismo generalizados, la apatía y la perdida del sentir nacional, el crónico deterioro de la vida económico-financiera, la quiebra del principio de autoridad y una ausencia de orden y disciplina que se traducen en hondas perturbaciones sociales y en un notorio desconocimiento del derecho y de la justicia. Todo ello ha creado condiciones propicias para una sutil y agresiva penetración marxista en todos los campos de la vida nacional, y suscitado un clima que es favorable a los desbordes extremistas y que pone a la Nación en peligro de caer ante el avance del totalitarismo colectivista".

Por lo cual dispuso destituir de sus cargos al presidente y vicepresidente de la República, a los gobernadores, vicegobernadores, legisladores, integrantes de la Corte Suprema de Justicia y procurador general de la Nación, y ofrecerle el cargo de presidente de la Nación a Onganía, quien debería jurar en los siguientes términos: "Juro por Dios Nuestro Señor y estos Santos Evangelios, desempeñar con lealtad y patriotismo el cargo de presidente de la Nación, y observar fielmente los Fines Revolucionarios, el Estatuto de la Revolución y la Constitución de la Nación Argentina".

El *Mensaje* informa sobre las causas de la RA: "... La falta de una política auténtica que incorporara al quehacer nacional a todos los sectores representativos, se tradujo en un electoralismo que estableció la opción como sistema... La inflación monetaria que soporta la Nación fue agravada por un

---

(10) "ONGANÍA no participó de los trabajos preparatorios, ni en la elaboración de su doctrina" (ALSOGARAY, 1993).

estatismo insaciable e incorporada como sistema y con ello el más terrible flagelo que puede castigar a una sociedad, especialmente en los sectores de menores ingresos, haciendo del salario una estafa y del ahorro una ilusión... Debe verse en este acto revolucionario el único y auténtico fin de salvar a la República y encauzarla definitivamente por el camino de su grandeza... Las Fuerzas Armadas asumen la responsabilidad irrenunciable de asegurar la unión nacional y posibilitar el bienestar general, incorporando al país los modernos elementos de la cultura, la ciencia y la técnica... La modernización del país es impostergable y constituye un desafío a la imaginación, la energía y el orgullo de los argentinos... Transformación y desarrollo son los términos concretos de una fórmula de bienestar que reconoce como presupuesto básico y primero, la unidad de los argentinos".

A su vez el *Estatuto* especifica el reglamento operativo del gobierno, disponiendo que "la República federal es ahora unitaria" (Botana, Braun y Floria, 1973, pero escrito en 1966) (11). "La RA tenía objetivos y no plazos, pero el sistema político emergente del Estatuto se vio como transitorio e imposible de ser perpetuado" (Saravia, 1968).

Por último, en el ámbito de la política económica, los *Objetivos* especifican: "eliminar las causas profundas que han conducido al país a su estancamiento actual; establecer bases y condiciones que hagan factible una gran expansión económica y un auténtico y autosostenido desarrollo mediante la utilización plena, al más elevado nivel de rendimiento posible, de los recursos humanos y naturales con que cuenta el país; y asegurar el acceso a la disponibilidad de mayores bienes y servicios de todos aquellos que estén dispuestos a realizar un sostenido esfuerzo para obtenerlos; con la finalidad última de procurar a los habitantes de la República la mayor libertad, prosperidad y seguridad compatibles con el orden, la disciplina social y las posibilidades reales del país".

"Durante el período de gestación del movimiento revolucionario se debatió exhaustivamente el tema económico, se redactaron los documentos conocidos y más tarde se sometió todo ello a Onganía, considerado el jefe de la revolución. Onganía llegó a decir: 'no comprendo cómo se puede hacer otra cosa que no sea esto'. Desgraciadamente una cosa es intelectualizar un problema, y otra muy distinta tener una real vivencia acerca del mismo. No me cabe duda de que Onganía era sincero cuando aceptaba el programa, pero en realidad no lo entendía o no lo conocía en su esencia, y ya desde pocos días antes de la revolución actuó inconsultamente, al nombrar ministro de Economía a Néstor Jorge Salimei, quien no había participado en la preparación del plan. Aclaro para evitar toda suspicacia que un año antes yo ya había declarado formalmente que bajo ninguna circunstancia volvería a

(11) Esta obra reproduce los editoriales que los referidos autores publicaron en *Criterio*, y resulta muy útil porque permite ver cómo los acontecimientos eran percibidos contemporáneamente por observadores atentos.

ser ministro de Economía. El ministro comenzó a trabajar y prácticamente no hizo nada de lo previsto en el plan. Por eso los primeros meses fueron muy confusos... Por mi parte comprendí desde el primer momento que corríamos el grave riesgo de desviarnos... ¿Qué impedía emprender la gran reforma económica que había que hacer? El tenía ideas muy personales sobre el problema de organización comunitaria de la sociedad, y estaba muy influenciado por mentalidades antiliberales, a las cuales asignaba una gran importancia política; además empezaba a surgir el fermento del nacionalismo xenófobo, el cual pesaba también mucho sobre su ánimo" (Alsogaray, 1971). "Hasta el 6 de junio de 1966 la declaración de política socio-económica siguió expresando la iniciativa privada de Alsogaray y las ideas de la economía de mercado" (Potash, 1994).

A poco de lanzarse la RA vio la luz *La 'Revolución Argentina', análisis y prospectiva*, libro de ensayos prologado por Raúl Puigbó, director de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad del Salvador. El siguiente extracto de afirmaciones ayuda a entender el tipo de aportes personales que se realizaban, para darle contenido al "libreto" (12).

"La revolución del 28 de junio de 1966 parece ser el meridiano que marca el fin de una época... Hay momentos en la vida de las naciones en los cuales el respeto a las normas estatuidas se convierte en simple fórmula ritual. Así ocurre cuando el sistema institucional y jurídico se sostiene por la costumbre, pero ha perdido consenso. En tales circunstancias la trasgresión puede llegar a considerarse una respuesta 'normal', es decir, esperada... El fracaso de los [anteriores] golpes de Estado radicó en la falta de una ideología de cambio" (Puigbó, 1966); "esta revolución puede justificarse histórica y moralmente. Pero esta justificación sólo la hallará en la obra que realice... Hay que dar una misión al pueblo argentino" (Cardón, 1966); "el ciclo constitucional iniciado en 1853 ha quedado concluido, la RA ha abierto un nuevo ciclo, que pretende ser permanente" (Lousteau, 1966); "corresponde a la Revolución actualizar las mentes, para ponernos a tono con el signo de los tiempos" (Castells, 1966); "la revolución del 28 de junio de 1966 se hizo sin ideología... La modernización es el tema de convergencia de 3 tipos de gentes: los líderes políticos, los técnicos y los intelectuales" (Floria, 1966) (13); "si la oposición es un fenómeno inevitable, entonces debe ser planificada por un gobierno que es en sí mismo, por ser revolucionario, un punto de partida" (Grondona,

(12) "La estructura de los sacerdotes [de la Universidad] del Salvador está profundamente mezclada con el poder que venía de manos de ONGANÍA... La mayor parte de la estructura organizativa de su gobierno se funda en la intelectualidad católica... Los cursillistas estaban de gran onda en esa época" (BÁRBARO, 1986).

(13) "El nuevo orden instaurado se propone realizar una política de modernización. Los términos usados no parecen casuales, sino deliberados" (BOTANA, BRAUN y FLORIA, 1973, pero escrito en 1966). "El desarrollo y la modernización aparecían como objetivos que en sí mismos justificaban y legitimaban el abandono de los procedimientos democráticos... La preocupación por el desarrollo económico adquirió en estos años una dimensión diferente, porque se lo ligó con la defensa" (SMULOVITZ, 1993).

1966); "las masas populares están definitivamente movilizadas. O se elimina todo vestigio de su participación por la fuerza-fuerza, o se las integra en un acto de amor; y eso no será obra de todo el elenco, sino una tarea irrenunciable por parte del líder del elenco... Lo que falte se puede conseguir con autenticidad. Autenticidad entre la imagen elaborada y los hechos que produzca. Tampoco [Otto von] Bismarck tenía carisma popular, pero hasta las masas obreras le fueron fieles por la estrecha consonancia entre sus realizaciones y la imagen de autoridad" (de Imaz, 1966); "el nuevo orden de cosas instaurado el 28 de junio de 1966 configura un régimen de autoridad, revolucionario, republicano... nos hallamos frente a un Estado unitario" (Miqueo, 1966).

La acción de gobierno fue planteada en *3 tiempos: el económico, el social y el político.* "En *El régimen militar* Natalio Botana planteó que el nuevo orden invirtió los términos de la fórmula alberdiana: en vez de edificar el régimen para el desarrollo, buscaba desarrollo para después construir el régimen" (Smulovitz, 1993); "en la primera reunión del nuevo gabinete Nacional, celebrada el 19 de junio de 1969, Onganía dejó formalmente inaugurado el Tiempo Social" (*Economic survey*, 24 de junio de 1969); "el 'tiempo político' dependía exclusivamente de un evento que algún día ocurriría en España. Tras la muerte del gran árbitro de la política nacional [Juan Domingo Perón], el espectro interno inevitablemente se descompondría y las cartas podrían volver a ser repartidas: en otra forma al menos" (de Imaz, 1977).

La ley 16.964, del 7 de octubre de 1966, instituyó el *Sistema nacional de planeamiento y acción para el desarrollo*, para determinar las políticas y estrategias directamente vinculadas con el desarrollo, coordinar sus actividades con las del sistema de planeamiento, formular los planes nacionales de largo y mediano plazo, impartir las directivas de corto plazo, etc. (el decreto 1907, del 21 de marzo de 1967, reglamentó la ley 16.964).

2.2. Onganía y principales colaboradores

Por más asepsia revolucionaria, por más prolijidad en la elaboración de los documentos previos, un proceso revolucionario —inicialmente al menos— rumbea para donde dispone su líder (en el caso de la RA esto fue tan así, que en junio de 1970 Onganía fue echado porque, al decir de Lanusse, comandante en Jefe del Ejército, la Junta no quería seguirle extendiendo "cheques en blanco").

"La revolución de junio de 1966 se explica por las frustraciones sucesivas desde la caída de un dictador [Perón] y la evidencia paulatina de que una nueva legitimidad era necesaria. Pero se realizó cuando el proceso encontró al protagonista... El Estatuto es 'para' *Onganía* y no se avizora un futuro positivo sin el personaje elegido" (Botana, Braun y Floria, 1973, pero escrito en 1966).

"El gobierno de Onganía constituye uno de los capítulos más imprevisibles y llamativos de la verdadera saga vivida por la Nación Argentina desde la caída de Perón en 1955" (Hardoy, 1993). ¿Cómo era Onganía? "Ninguno de

nosotros lo conocía" (Cafiero, 1983). "Incapaz del más mínimo gesto teatral, en un país que ama la 'commedia dell' arte'" (de Imaz, 1977), "austero" (Krieger Vasena, 1986), "a medida que fuimos conociéndolo, se nos hacía un personaje cada vez más complicado. Su cuerpo estaba en guardia, en tensión. Tenía la voz tan disciplinada como el gesto. Sobrio, entendía la belleza, pero sólo racionalmente. No tenía sentido ni apetencia por la música, pero buen ojo para la pintura. Vestía con extremo cuidado. Se tenía la confianza del hombre que ha llegado solo, sin apoyo de familia ni de fortuna, pero la soledad se le había pegado... Ocultaba su timidez innata bajo un aspecto severo... Las determinantes de su personalidad estaban a la vista: la fe, que era profunda y sentida; la ambición, que le había llevado hasta donde estaba; la terquedad, que le mantenía invariables sus objetivos... Era tacaño con los fondos públicos" (Roth, 1980), "era un buen soldado 'tropero', respetado, honesto y austero, que evidenció fuerza en momentos difíciles, como durante los enfrentamientos entre Azules y Colorados, pero con limitadísimas cualidades políticas" (Balza, 2001), "un personaje nefasto que nos planteó un gobierno eterno... y nos encontramos en una estructura social sin ningún ingreso posible al poder" (Bárbaro, 1986).

...

Cuando aceptó el ofrecimiento a presidir la RA, Onganía "puso como condición que no habría interferencias militares en su mandato. Quería ejercer el cargo sin limitación alguna. Creo que en ese momento no se le dio demasiada importancia a esa actitud... que al poco tiempo habría de ser determinante" (Alsogaray, 1993).

"Más que un concepto claro del poder que ejercía, Onganía había adoptado como modelo, al que siguió fielmente, a la contemporánea dictadura española. Por eso puede decirse sin temor a exagerar que fuimos entonces gobernados por algo así como el 'fantasma' del general [Francisco] Franco" (Hardoy, 1993). "Durante el gobierno de Onganía fue frecuente la visita al país, difundida con amplitud, de intelectuales franquistas, que nos recomendaban las virtudes de sistemas perimidos y sin vigencia en ninguna sociedad moderna" (Azaretto, 1998).

"El gobierno revolucionario comenzó su gestión con un titular indiscutido y pocos colaboradores directos. El grupo se fue ampliando con lentitud. El reclutamiento se hizo, parece, a partir de ciertos valores entendidos: muchos de los nuevos titulares eran católicos, la mayoría 'apolíticos', la totalidad 'anticomunistas'" (Botana, Braun y Floria, 1973).

"Los 'nacionalistas' se encargaron de las cuestiones políticas y sociales, y los 'liberales' de las económicas" (Dagnino Pastore, 1990). Lo último, como se verá más adelante en este mismo capítulo, depende de lo que se entienda por liberal. "Mario Amadeo, figura clave del *Ateneo de la República*, fue muy importante entre los nacionalistas, como también lo fueron Mariano Astigueta, Mario Díaz Colodrero y Nicanor Costa Méndez" (Potash, 1994). A diferencia del resto mencionado, Amadeo no fue funcionario de la RA. También influyó

mucho el (entonces) sacerdote Mariano Narciso Castex. A comienzos de 1967 "la renovación [del Gabinete] no fue igual en Interior que en Economía. En Interior se fue [el ministro] Enrique Martínez Paz, pero quedó su elenco" (Botana, Braun y Floria, 1973).

La interacción entre Onganía y su grupo de colaboradores del ministerio del Interior explica la designación de muchos funcionarios, particularmente gobernadores provinciales, al tiempo que generó un discurso muy particular. "Delante de las Fuerzas Armadas [al año de comenzar la RA, el presidente manifestó que] los 'políticos' no habían hecho buen uso del poder que las FA les habían repetidamente 'entregado' [sic], y por lo tanto no se les concedería una nueva oportunidad... El radicalismo del pueblo y el peronismo coordinaron sus esfuerzos y se lanzaron a explotar los puntos débiles del gobierno" (Botana, Braun y Floria, 1973, pero escrito en 1967); y en la primera semana de marzo de 1968 Onganía pronunció una "severa filípica en la que condenó la confusión caótica de causas y efectos y la apatía por la transformación del país" (*Economic Survey*, 12 de marzo de 1968), el cual "revela una vez más el desconocimiento profundo que tienen los responsables del proceso revolucionario, de ciertas realidades que hacen a la esencia de la política... Llama la atención el Olimpo intemporal en el que se coloca el presidente... Estamos frente a un problema de mentalidad, basada en el moralismo, el formalismo y un fuerte espíritu de cuerpo" (Botana, Braun y Floria, 1973, pero escrito en 1968) (14).

La subsecretaría Legal y Técnica de la presidencia de la Nación estuvo a cargo de Roberto ("Bobby") Roth. "Yo lo había visto apenas 2 veces a Onganía... Con Legal y Técnica el presidente tuvo el instrumento para fundamentar su opinión, punto a partir del cual podía gobernar con criterio propio... La administración pública era una anarquía semicontrolada... El trámite administrativo venía, con ligeras modificaciones, de la época del virrey Cevallos... En Presidencia teníamos hasta una fábrica de fideos y otra de helados... Es bastante fácil para el Estado apropiarse de lo ajeno, siempre inspirado por motivos nobles y éticos. Bastante más difícil es deshacerse después del clavo, cuando ya ha generado intereses que viven de él y obligaciones que continúan sumándose... Onganía exigía que cada proyecto de ley fuera presentado con su respectiva reglamentación... Para Onganía, renuncia presentada era automáticamente renuncia aceptada... [El ministro del Interior Guillermo Antonio] Borda fue el primer hombre que llegaba a un ministerio después de haber ocupado cargos de relevancia durante el peronismo... Diego Muñiz Barreto; sus muchas relaciones celebraron su incorporación a la Presidencia con el entusiasmo que años después pondrían en maldecirlo... Nos acompañó hasta 1968, pero volvió para estar presente en el final. Tiempo después

(14) Un ejemplo "pintoresco" —para quien no lo tuvo que sufrir— fue el caso del comisario Luis Margaride, quien organizaba redadas en los hoteles alojamiento y en "Villa Cariño", como entonces se denominaba a una porción de los bosques de Palermo. Además de practicarles cortes de cabello compulsivos a los jóvenes, en las comisarías.

erró el rumbo e inició el camino que le llevó a la muerte. Era señor. No la rehuyó" (Roth, 1980).

¿Y Alvaro Carlos Alsogaray, que había cumplido tareas importantísimas durante la preparación de la RA? "Onganía tomó 2 decisiones: mantener al general Julio Rodolfo Alsogaray en la secretaría general de la Presidencia, pero pensando en su futuro reemplazo, y nombrar a Salimei como ministro de Economía (15)... La designación no consultada de Salimei fue para mí una verdadera sorpresa y un llamado de atención acerca de cómo actuaría Onganía en el futuro... Estábamos en presencia de una mentalidad autoritaria" (Alsogaray, 1993).

¿Qué pasó? "Alvaro Alsogaray se veía como *primer ministro*, frente a un Onganía presidente que reinara más que gobernar. Sin embargo, difícilmente fuera ese el gobierno que los civiles o militares con puntos de vista nacionalistas deseaban ver reemplazando a la administración Illia" (Potash, 1994). "Alsogaray quiso incorporar la figura de primer ministro al Estatuto de la RA... Luego no ahorró esfuerzo por destacar su independencia del poder presidencial, ni gesto que dejase de delatar cuán poco compartía los propósitos políticos de la situación en la cual estaba inserto" (Roth, 1980). Se convirtió en embajador itinerante, "para explicar por el Mundo el nuevo régimen. Desde octubre de 1966 fui embajador en Estados Unidos... Mi situación en Washington era cada día más incómoda, [pues mi jefe era] el ministro Costa Méndez, miembro conspicuo del Ateneo de la República, de formación decididamente antiliberal... [A mediados] de 1968 renuncié a mi cargo, probablemente poco antes de que me fuera pedida la renuncia... Los términos de la misma me fueron rechazados, porque el carácter autoritario de Onganía no toleraba que alguien pudiera hablarle de esa manera. Sobre todo no toleraba injerencias políticas y muchos menos cuando estas apuntaban a volver a la Constitución" (Alsogaray, 1993).

...

Onganía nació en Marcos Paz, provincia de Buenos Aires, el 17 de marzo de 1914, de manera que tenía *52* cuando accedió a la primera magistratura.

Su personalidad explica algunas decisiones... inexplicables. "El 23 de julio de 1966 prohibió *Tia Vicenta*, suplemento de humor político del diario *El Mundo*, que dirigía Juan Carlos Colombres (Landrú)" (López Alonso, 1982), porque en la portada apareció una ilustración de su cara como si fuera una morsa; el 27 de abril de 1967 clausuró los teatros *Maipo y Nacional* y el 18 de julio de 1967 prohibió la puesta de *Bomarzo* en el Teatro Colón, "que Manuel Mujica Láinez y Alberto Ginastera acababan de componer. Su estreno en

(15) "ALSOGARAY envió a SALIMEI para que hablara con ONGANÍA, esperando que lo nombrara secretario dentro del área económica. Pero ONGANÍA quedó tan impresionado con él que lo nombró ministro [sic]" (POTASH, 1994).

Washington fue un éxito completo y Argentina mereció elogios, pero Onganía la prohibió, por considerar que algunas de sus escenas herían el pudor y era 'morbosa'" (Alsogaray, 1993). "También censuró a Tato Bores [seudónimo de Mauricio Borensztein]. 'Todo era gris y aburrido'" (Azaretto, 1998). "Su gobierno fue autoritario, pero no se produjo ningún tipo de abuso, de atentado contra la seguridad personal de la gente" (Camilión, 1999).

Desde el punto de vista de la repercusión nacional e internacional, ninguna de dichas decisiones fue tan costosa como la del 29 de julio de 1966, conocida como la *Noche de los bastones largos*. "Días antes de la revolución un acto de homenaje al general Roca, ante el monumento frente a Ciencias Exactas de la Universidad de Buenos Aires (UBA) (16), había sido perturbado por estudiantes que desde la azotea de la facultad hicieron llover monedas e insultos sobre la tropa formada y los militares ubicados en el palco oficial. Quienes recibieron la lluvia de monedas se quedaron con la sangre en el ojo... Poco tiempo después una asamblea estudiantil, reunida en desafío al edicto sobre reuniones públicas, dió la oportunidad para saldar las cuentas con una marimba de palos propinados por los nada renuentes integrantes de la Guardia de Infantería, enemigos tradicionales de los universitarios porteños... El escándalo fue internacional y causó daño perdurable al nuevo régimen... El interventor designado en la UBA, Luis Botet, no cultivaba la prudencia como virtud... Si el suministro de conocimientos aumentó, la disciplina se impuso y el clima para aprender existió, faltó aquel elemento que en nuestra universidad es vital... La fórmula de conocimientos y orden es impracticable en nuestro medio: produce el vacío político... La juventud cultivada en este clima represivo alimentó los cuadros de la guerrilla, y encontró su lugar en el espectro político volcado a la izquierda" (Roth, 1980) (17). "La 'Noche de los bastones largos' no fue cruenta (no hubo, afortunadamente, ninguna víctima fatal), pero fue un punto de inflexión" (Bonasso, 1997); "fue peor que un crimen, fue un error" (Hardoy, 1993), reconocido luego por el propio Onganía: "fue nuestro primer gran error, y lo cometimos a los 30 días de llegar al poder" (Lanusse, 1977).

2.3. Asimetrías institucionales

"La RA prohibió los partidos políticos, pero no los sindicatos" (Ribas). Importantes dirigentes sindicales estuvieron presentes en la asunción presidencial de Onganía.

La ley 16.894, del 1 de julio de 1966, *prohibió* la existencia de los *partidos políticos*; la ley 16.910, del 28 de julio, transfirió al patrimonio nacional, los bienes pertenecientes a los disueltos partidos políticos, para lo cual creó una comisión liquidadora; y la ley 17.207, del 16 de marzo de 1967, disolvió la referida comisión). Aunque como con frecuencia ocurre en nuestro país, "la

(16) Diagonal Julio Argentino Roca y Perú.
(17) Volveremos sobre el último punto en esta misma sección del capítulo.

desaparición formal de los partidos no impidió que siguieran actuando orgánicamente" (Camilión, 1999).

En cambio, el decreto 245, del 19 de julio de 1966, autorizó al ministerio de Trabajo a designar *veedores* electorales y colaboradores, para controlar los procesos eleccionarios a realizarse en las asociaciones profesionales; la ley 18.281, del 14 de julio de 1969, designó a *Valentín Erundino Suárez*, delegado del Poder Ejecutivo para la normalización de la CGT, quien tendría a su cargo la realización del proceso de regularización institucional de la central obrera; la ley 18.472, del 4 de diciembre, reconoció a la comisión nacional reorganizadora y normalizadora de la CGT, el carácter de órgano de conducción provisorio de la institución; la ley 18.491, del 19 de diciembre, dictó normas para normalizar la Confederación General de Empleados de Comercio; y el decreto 2477, del 29 de mayo de 1970, modificó el decreto 969/66, que había reglamentado la ley 14.455, de 1958 (asociaciones profesionales).

No obstante lo cual la ley 17.238, del 10 de abril de 1967, *intervino* la *Unión Ferroviaria*; la ley 17.925, del 9 de octubre de 1968, intervino el Sindicato de obreros y empleados de *YPF* y el sindicato *Flota Petrolera del Estado*; la ley 17.947, del 28 de octubre, intervino el Sindicato del personal de YPF - Comodoro Rivadavia; y la ley 18.650, del 9 de abril de 1970, intervino la *Asociación Bancaria*.

Siempre en el plano institucional, pero en otro orden, el decreto de la Junta 3, del 28 de junio de 1966, dispuso que *cesaran* en sus cargos los *7* integrantes de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), Pedro Aberastury, Aristóbulo Donato Aráoz de Lamadrid, Luis María Boffi Boggero, Ricardo Colombres, Esteban Imaz, Amílcar Mercader y Juan Carlos Zavala Rodríguez, así como el procurador del Tesoro, Ramón Lascano; y la ley 16.895, del 5 de julio de 1966, *redujo* a *5* el número de miembros de la Corte (la ley 15.271, de 1960, había aumentado dicho número, de 5 a 7).

2.4. El "Cordobazo"

Lo que ocurrió en la ciudad de Córdoba el 29 de mayo de 1969, episodio conocido como el *Cordobazo*, "se erige como uno de los acontecimientos y divisorias de aguas históricos genuinamente seminales de Argentina del siglo XX... Su legado más significativo fue el de un símbolo... La significación del Cordobazo no se ha exagerado" (Brennan, 1996).

Antecedentes remotos. "¿Por qué las empresas [automotrices] cordobesas —FIAT e IKA/RENAULT— fueron centros de movilización y semillero para el surgimiento de una 'nueva' ideología obrera, el clasismo o sindicalismo de liberación, mientras que las empresas bonaerenses —CITROEN, CHRYSLER, FORD, GENERAL MOTORS y PEUGEOT— vieron la movilización de sus fuerzas laborales más tardíamente y con un carácter muy distinto? Por las particulares características y dinámica de la sociedad cordobesa de esa época... La historia del clasismo es inseparable de la historia de Córdoba en esos años: industrialización tardía, concentración en pocos sectores (automotor,

metalúrgico, energía eléctrica), y las condiciones específicas de la base fabril y la cultura del lugar de trabajo que crea la producción automotriz en un país semiindustrializado como Argentina" (Brennan, 1992 y 1996).

"En 1927 se instaló [en Córdoba] la fábrica de aviones, y durante la década de 1930 la Fábrica Militar de Pólvora y Explosivos en Villa María, la Fábrica de Armas Portátiles en San Francisco y una de municiones en Río Tercero... Luego las Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado (IAME)... Todo lo cual convirtió a Córdoba en el primer centro industrial del interior... La energía eléctrica demostró ser la partera de la industrialización cordobesa en la posguerra... Hacia mediados de la década de 1950 Córdoba era el segundo productor de motocicletas del mundo, después de Milán... IAME tuvo muchos efectos sobre el ulterior desarrollo económico de la provincia..., convirtiendo a Córdoba en el ámbito preferido del país para las inversiones de las industrias mecánicas... El desarrollo se concentró en un solo sector... En 1954 FIAT compró IAME y apareció IKA... El resultado más significativo del *boom* industrial cordobés fue la formación de un fuerte proletariado fabril... Mientras en Buenos Aires la clase obrera y sus organizaciones tenían la influencia rival de una burguesía poderosa, burguesía que no carecía de contradicciones pero que en su conjunto era hostil a los intereses obreros, en Córdoba los trabajadores no tenían serios rivales de clase... En Córdoba la clase obrera tenía una sensación de poder y de confianza en su aptitud para enfrentar a la autoridad e influir sobre los acontecimientos políticos, que era rara en Argentina" (Brennan, 1996).

"Córdoba sufrió el desarrollismo, porque durante el gobierno de Arturo Frondizi las inversiones extranjeras se localizaron principalmente en el Gran Buenos Aires" (Gordillo, 1991). "Para enfrentar la competencia, FIAT e IKA introdujeron reformas administrativas y financieras" (Brennan, 1992). "Cuando las relaciones de las empresas automotrices con su mano de obra empeoraron, los rencores, la animosidad y las frustraciones de que daban muestras los trabajadores, encontraron una articulación política en un nuevo tipo de sindicalismo y en una militancia mas difundida entre todos los operadores mecánicos" (Brennan, 1996).

"Frente a los programas de racionalización, el Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor (SMATA) se mostró vacilante e ineficaz" (Brennan, 1992). "SMATA central estaba alineado con José Alonso y Augusto Timoteo Vandor... Elpidio Angel Torres, delegado de SMATA en Córdoba, había sido el líder de los militantes peronistas que enfrentaron a la conducción comunista en 1957, la cual había negociado el primer convenio colectivo de empresa. En 1959 organizó el primer paro activo" (Brennan, 1996).

"Porque no iba a tolerar en Córdoba lo que había considerado inaceptable en Turín" (Brennan, 1996), "FIAT realizó una incesante oposición a una auténtica representación sindical de sus obreros. Sus trabajadores eran los únicos no afiliados a SMATA. FIAT presionó a Arturo Frondizi y a Arturo Umberto Illia para obtener sindicatos de planta" (Brennan, 1992). Así fue como SITRAC (Sindicato de Trabajadores de Fiat Concord) y SITRAM (Sindicato de

Trabajadores de FIAT Materfer) obtuvieron personería gremial en 1964, cuando Illia tendía a despolitizar el movimiento obrero" (Gordillo, 1991). "En las fábricas, SITRAC y SITRAM no hablaban de 'golpe' o 'revolución', sino de 'respeto' y 'dignidad'" (Brennan, 1992).

"En Córdoba, en aquella época, los sindicatos líderes eran los automotrices y el de Luz y Fuerza (LyF)" (Gordillo, 1991). Hablar de LyF de Córdoba implica hablar de "Agustín Tosco [el secretario general del gremio] y de la Empresa Pública de Energía de Córdoba (EPEC). [Caracterizado por el] ascetismo y la autodisciplina... El movimiento independiente fue en gran medida su creación personal... Tosco podría haber quedado en la nada de no haber pertenecido a LyF, cuyos trabajadores eran por entonces los únicos realmente capaces de encabezar una corriente *antiverticalista* en el movimiento obrero cordobés... El monopolio peronista de los cargos sindicales había terminado en 1957, con la victoria de la heterogénea lista de Tosco, que llevó al poder al círculo que guiaría al sindicato hasta 1976... Los trabajadores lucifuercistas enfrentaban dificultades laborales menores; las condiciones de trabajo nunca ocuparon un lugar preponderante en las negociaciones colectivas con la EPEC" (Brennan, 1996). "En LyF [de Córdoba] había dirigentes de distintas tendencias políticas, con alta participación de los afiliados, que confrontaban con Juan José Taccone, de LyF de Capital Federal" (Gordillo, 1991).

...

"En Argentina los sindicatos son peronistas, por lo que los movimientos clasistas de Córdoba constituyen un enigma. De ideología marxista, su lema era: 'ni golpe ni elección: revolución'... El vandorismo fracasó rotundamente en su intento de incorporar a Córdoba en su estructura verticalista en la década de 1960... Las particularidades de Córdoba probablemente no hubieran provocado movimientos clasistas de tanta envergadura, si determinadas influencias en el lugar de trabajo en la industria automotriz no hubiesen surgido para constituir un reto a la vieja dirigencia peronista, más allá de lo político y lo ideológico" (Brennan, 1992 y 1996).

Confrontar a las máximas autoridades sindicales nacionales no significó confrontar a una posición monolítica, pues Alonso y Vandor (18) convivían, entre otros, con Raimundo Ongaro, "quijotesco e impulsivo, quien el 29 de marzo de 1968 fue nombrado secretario general de la Confederación General del Trabajo (CGT) (19) e inmediatamente creó la CGT *de los argentinos*

---

(18) Quien no sólo estuvo en el Salón Blanco de la Casa de Gobierno cuando asumió ONGANÍA, sino que "el 6 de setiembre de 1966 firmó en la Casa Rosada el convenio metalúrgico" (LÓPEZ ALONSO, 1982).

(19) Y también con "el dirigente portuario EUSTAQUIO TOLOSA, quien el 14 de noviembre de 1966 pidió en Londres que se declare el boicot mundial a los barcos argentinos, en apoyo a la huelga portuaria que se venía desarrollando en Argentina" (LÓPEZ ALONSO, 1982). ¿Estuvo preso a raíz de esto?

(CGTA)... Estudiantes, sacerdotes radicalizados (20), trotskistas y todo tipo de activistas izquierdistas, aparecían por la CGTA... Es importante reconocer la influencia que tuvieron las movilizaciones de la CGTA para hacer posible el Cordobazo" (Brennan, 1996).

...

"En Córdoba la intervención a la Universidad realizada en agosto de 1966 desencadenó una intensa agitación estudiantil. En setiembre se produjo la toma del Barrio Clínicas... como consecuencia de los disturbios murió el estudiante (y empleado de IKA) Santiago Pampillón" (Gordillo, 1991).

"Las movilizaciones del movimiento obrero cordobés fueron contemporáneas de un repunte del activismo estudiantil... El movimiento estudiantil radicalizado de Córdoba era parte de un fenómeno internacional, e indudablemente sufrió la influencia de cierto mimetismo cultural, en especial de la política estudiantil francesa" (Brennan, 1996).

Antecedentes inmediatos. "A diferencia de la mayor parte de las provincias, Córdoba tuvo gobernantes civiles desde el comienzo de la RA. Miguel Angel Ferrer Deheza, con tendencia al estudio y la reflexión más que a la acción, fue reemplazado a comienzos de 1969 por Carlos Caballero, otro jurista de nota" (Roth, 1980). "Caballero era un conocido nacionalista, ejemplo viviente de la persistencia de una actitud fuera de todo contexto favorable. Cuando diversos conflictos sindicales se iban sumando, cuando los universitarios mostraban su indignación por la cadena de errores gubernamentales en el campo educacional, cuando la Iglesia advertía sobre claros peligros que aparecían en el horizonte, el mandatario cordobés, fiel a sus convicciones de toda la vida, tuvo la discutible idea de abrir un nuevo frente de guerra y poner en marcha el organismo más o menos corporativista que había imaginado" (Lanusse, 1977). "Nunca pude imaginar el razonamiento que lo llevó a imaginar un esquema que se parecía notoriamente al corporativismo, ese ensayo no solamente fracasado históricamente, que además constituía una verdadera provocación para el conjunto de la militancia política" (Lanusse, 1994) (21). "El carácter popular del Cordobazo, el respaldo que obtuvo de diversas clases y grupos, se debió mucho al torpe manejo que del gobierno provincial hizo Caballero en un momento particularmente sensible" (Brennan, 1996) (22).

---

(20) En 1967 se creó el *Movimiento de Sacerdotes del Tercer Mundo*, de activa participación, un año después, en la Conferencia Episcopal Latinoamericana celebrada en Medellín, Colombia.

(21) "Córdoba estaba enferma de orden... Los ciudadanos estaban cansados de vivir sometidos a un papel de simples espectadores" (Lanusse, 1977). "Las políticas autoritarias de los 3 años de gobierno de Onganía habían llevado la frustración a un nivel insostenible" (Brennan, 1996).

(22) "Un par de meses antes del Cordobazo, Caballero había atravesado una primera prueba de fuego. Una manifestación estudiantil iba a coincidir con una marcha obrera, por la cesantía a 200 obreros de la fábrica de Santa Isabel... Me quedó la impresión de que éste fue un primer intento de Cordobazo, que fue contenido sin que las autoridades se hubiesen dado cuenta de lo que se tramaba" (Roth, 1980).

"En julio de 1966 la Unión Obrera Metalúrgica (UOM) consiguió que el convenio colectivo eliminara, en un plazo de 3 años, las *quitas zonales* establecidas en 1963" (*Economic Survey*, 10 de junio de 1969). "En marzo de 1969, para ayudarlo a Vandor a recuperar la díscola UOM cordobesa, el ministerio de Trabajo terminó de eliminar las quitas zonales, pero los empresarios cordobeses ignoraron alegremente la orden del ministerio" (Brennan, 1996)

Al mismo tiempo la ley 18.204, del 12 de mayo de 1969, dispuso que a partir del 1 de junio de dicho año, en todo el territorio nacional, la jornada máxima semanal [48 horas] tuviera lugar entre las 0 horas del lunes y las 13 horas del sábado, al prohibir el trabajo entre las 13 horas del sábado y las 24 horas del domingo. Para lo cual posibilitó que las horas semanales de trabajo pudieran distribuirse de manera desigual entre los distintos días de la semana. El art. 10 especificó que en los contratos de trabajo en vigor a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, en aquellas provincias en que por aplicación de sus respectivas legislaciones sobre descanso en día sábado por la tarde, el período de prestación de servicios semanal fuera inferior a 48 horas, el mismo seguiría retribuyéndose con la incrementación salarial que hubiesen establecido dichas normas (23).

"En Córdoba la ley 18.204 implicó la derogación de la ley provincial 3546, que establecía el 'sábado inglés'" (Delich, 1994). Esta última ley, "dictada por el gobernador Amadeo Sabattini, estableció la obligación de abonar un recargo de *9,1%* sobre los salarios industriales, a fin de que los obreros no perdieran el medio jornal semanal correspondiente... La ley 18.204 tiene una sola consecuencia práctica: derogar el 9,1% para los contratos de trabajo celebrados a partir del 2 de junio de 1969" (*Economic Survey*, 10 de junio de 1969).

"El Cordobazo comenzó con un conflicto estudiantil" (Bárbaro, 1986). En efecto, el 15 de mayo de 1969 se produjeron protestas estudiantiles en la Universidad del Nordeste, sita en *Corrientes* [¡originadas en el aumento de los precios en el comedor estudiantil!]. Fueron "violentamente reprimidas por el Ejército" (Brennan, 1996), como consecuencia de lo cual "murió el estudiante Juan José Cabral. Un par de días después, en Rosario, murió el estudiante Alberto Ramón Bello. En Rosario también falleció el obrero Roberto Blanco... El 21 de mayo la agitación había llegado a su punto máximo en Rosario. Allí comenzó, en realidad, el ciclo de disturbios que tendría luego su epicentro en Córdoba" (Lanusse, 1977).

"No es casual que el Cordobazo haya comenzado en la Universidad del Nordeste. Esta institución ha debido soportar sucesivamente el gobierno de 2 hombres, los rectores Raúl A. Devoto y Carlos A. Walker... El conflicto del

(23) El mensaje que acompaña la ley califica como distorsión a las leyes provinciales sobre descanso semanal, en cuya virtud resulta reducido el tope máximo de la jornada laboral semanal fijado por la ley nacional, con la obligación de pagar trabajo no prestado efectivamente.

comedor universitario pudo haber sido canalizado si los responsables hubieran actuado con serenidad y sensibilidad, ante los legítimos reclamos de los estudiantes... Las protestas continuaron al día siguiente en Corrientes, con el saldo de un estudiante muerto... Luego murió otro estudiante, en Rosario... Rosario, Tucumán y Córdoba asistieron luego a explosiones populares como nunca se habían registrado en el país" (Botana, Braun y Floria, 1973, pero escrito en 1969).

El Cordobazo en sí. "Las presiones de las provincias, especialmente las de la CGT cordobesa, impulsaron tanto a la CGTA nacional, como a la renuente CGT de Vandor, a coordinar un paro general de 24 horas para el 30 de mayo de 1969. En Córdoba, los sindicatos decidieron iniciarlo el 29 y extender la protesta local a 48 horas... El 28 Tosco, Torres y representantes estudiantiles, acordaron marchar al día siguiente en columnas separadas... Debían encontrarse alrededor del mediodía frente a la sede central de la CGT y organizar allí una concentración... En las primeras horas de la mañana los sucesos se desarrollaron en gran parte como se habían planeado".

Pero luego adquirieron *una dinámica inesperada por todos.* "Los revoltosos se encontraron, con gran sorpresa, dueños de la ciudad. No tomaron la Casa de Gobierno ni la Jefatura de Policía, porque no se dieron cuenta de que podían tomarla" (Roth, 1980). "La dirigencia sindical trabajaba en gran medida en la oscuridad, apenas capaz de seguir el curso de los acontecimientos, y mucho menos de controlarlo (24). En las últimas horas de la tarde la protesta se convirtió en destrucción... La destrucción de locales de empresas extranjeras como *Xerox* y *Citroen* no fue accidental... Al emprender el regreso a sus barrios muchos trabajadores comenzaron a percibir, algunos con remordimiento y otros con aprensión, las consecuencias de sus actos. La destrucción desencadenada había sido la peor en toda la historia de los levantamientos cordobeses, y también en el plano nacional desde la *Semana trágica* de 1919" (Brennan, 1996).

"A las 5 de la tarde el general Jorge Raúl Carcagno entró a la ciudad de Córdoba... Caminó al frente de su tropa por el centro de la calle... Completó su recorrido en 2 horas... El Cordobazo había terminado" (Roth, 1980).

¿Fue la represión demorada deliberadamente? Desde el mismo 29 de mayo de 1969 esta cuestión ha sido motivo de agitado debate. "Cuando comenzaron los disturbios Caballero pidió al gobierno Nacional la declaración del *estado de sitio.* [El ministro del Interior] Borda y [el jefe de la Secretaría de

---

(24) Ongaro no participó físicamente del Cordobazo, ya que había sido detenido al llegar a Córdoba, en la mañana del 27 de mayo (Brennan, 1996). Tosco había sido detenido el 19 de mayo (Delich, 1994), pero fue liberado y participó activamente. Detenido nuevamente inmediatamente después del Cordobazo, recuperó su libertad en enero de 1970 (Brennan, 1996).

Irónica aunque entendiblemente dadas las circunstancias, resulta el hecho de que "los comunicados demuestran que los militares operaban de acuerdo con la falsa suposición de que el levantamiento respondía a un mando central" (Brennan, 1996).

Informaciones del Estado (SIDE), Eduardo Argentino] Señorans estuvieron de acuerdo, pero el comandante en jefe del Ejército Lanusse se opuso (25)..., porque según él los temores eran exagerados" (Roth, 1980). "El general Eliodoro Sánchez Lahoz dió la orden de entrar en la ciudad de Córdoba sin recibirla de Lanusse, porque éste demoró deliberadamente la acción del Ejército" (Borda, *La Nación*, 15 de setiembre de 1996). La versión de Lanusse es la siguiente: "a las 11 y cuarto de la mañana [del 29 de mayo] comenzaron a estallar las bombas de gases lacrimógenos... A las 12 me llamó el general Sánchez Lahoz, para informarme que la situación era gravísima... Hasta después del mediodía Caballero no pidió ayuda al Ejército... Muchos creen que demoré la orden de entrar en operaciones, para evitar un desgaste de la Fuerza o por una especulación política... Ignoran que 'si hubiéramos salido antes, el Ejército hubiera provocado una masacre', según afirma el coronel Arturo Marguery, porque 'la gente rodeaba a los revoltosos y los acompañaba. Pero luego, ante las depredaciones, comenzó a retirarse y terminó dejándolos. Hubo un momento en que sólo los subversivos siguieron provocando incidentes, y ese fue el momento de operar. Si hubiéramos actuado antes, los subversivos habrían conseguido lo que buscaban: enfrentarnos con el pueblo de Córdoba, no con ellos'" (Lanusse, 1977).

El Cordobazo generó "*16* muertos, la mayoría de los cuales pertenecía al sector popular... y destrozos materiales —edificios, automotores, quioscos, semáforos, etc.—, más gastos de movilización de las Fuerzas Armadas, por Smn 405 M. (equivalentes a algo más de *$us 1 M.*)" (Delich, 1994). Además hubo "200 heridos y 500 arrestados" (Bonasso, 1997).

La ley 18.232, del 28 de mayo de 1969, creó los *Consejos de guerra especiales*; pero la ley 18.463, del 28 de noviembre, concedió *amnistía* respecto de los hechos y situaciones delictuosas que hubieran sido juzgadas por los tribunales militares, según la ley 18.232. Además, la ley 17.401, del 22 de agosto de 1967, había reprimido el *comunismo*, disponiendo entre otras cosas, que la calificación de comunista inhabilitaría para obtener la carta de ciudadanía, desempeñar cargos, funciones o empleos públicos, ejercer la docencia, ser beneficiario de becas o subsidios estatales, etc. Pues bien, la ley 18.234, del 30 de mayo de 1969, es decir, inmediatamente después de producido el "Cordobazo", modificó la ley 17.401; y la ley 18.235, también del 30 de mayo, dispuso que el Poder Ejecutivo podría ordenar la *expulsión* de un *extranjero* residente permanente, cuando registrara condena en el extranjero, fuera condenado por tribunales argentinos por delitos dolosos, o realizara en la República actividades que afectaran la paz social, la seguridad nacional o el orden público.

La lectura inmediata. Las decisiones no se toman en base a lo que es, sino en base a lo que quienes tienen que adoptarlas, creen que es.

"Antes de que renunciara [el ministro de Economía Adalbert] Krieger Vasena, tuve oportunidad de decirle a Onganía que no había relación directa

(25) LANUSSE reemplazó a JULIO RODOLFO ALSOGARAY el 23 de agosto de 1968.

entre los disturbios y la situación económica existente en los distintos puntos del país" (Dagnino Pastore, 1990). Pero contemporáneamente, "desde los círculos más allegados al ministerio de Interior surgieron las primeras interpretaciones de los hechos, con su natural identificación de responsables, que según ellos estaban en el ministerio de Economía, porque sólo la dureza de la conducción económica podía haber engendrado una conmoción semejante" (*Economic survey,* 10 de junio de 1969). De manera que, a pesar de que "el Cordobazo poco tuvo que ver con la situación económica" (Di Tella, 1982), que "no se puede explicar por la situación económica" (Cavallo y Cottani, 1991), y de que "cuando le presenté la renuncia a Onganía éste se mostró sorprendido y recuerdo que me dijo que yo no tenía nada que ver con lo que había pasado" (Krieger Vasena, 1986), las decisiones no se adoptaron en base a este diagnóstico (26).

"La interpretación que el gobierno le dió al Cordobazo, más que el episodio *per se,* creó una sensación de debilidad" (Dagnino Pastore, 1990) (27). "Onganía citó a Lanusse a Olivos, para conversar a solas. Decidió relevarlo, pero luego se echó atrás. Por primera vez en su presidencia revocó una decisión tomada. El error fue decisivo" (Roth, 1980). "Luego del Cordobazo el gobierno estaba muerto, aunque todavía pudiera seguir caminando" (Camilión, 1999).

"Onganía dispuso la renovación total del Gabinete" (Dagnino Pastore, 1990). "Como juzgó erróneamente que el Cordobazo se debía a la 'economía libre' que se practicaba, reemplazó a Krieger Vasena por José María Dagnino Pastore" (Alsogaray, 1993). "Gran parte de lo que está sucediendo ahora se debe a la manera equivocada en que se resolvió la crisis desatada con motivo del Cordobazo... Por ejemplo, la desafortunada conducción de los asuntos provinciales y educativos... Se eligió para ministro de Interior a [el general Francisco Antonio Imaz] una persona resistida por las Fuerzas Armadas" (Botana, Braun y Floria, 1973, pero escrito en 1969). Como dije, "en la primera reunión del nuevo Gabinete Nacional, celebrada el 19 de junio de 1969, Onganía dejó formalmente inaugurado el *Tiempo Social*" (*Economic survey,* 24 de junio de 1969). Indicadores todos de que no se pudo "enfriar las cabezas para evitar que el drama se transforme en tragedia" (Botana, Braun y Floria, 1973, pero escrito en 1969).

"Lo que ha vivido el país en mayo [de 1969] no reconoce parangón en nuestra historia, poniendo al descubierto, de un modo brutal, la profunda crisis de descontento y frustración por la que atraviesan la mayoría de los sectores sociales. Lo que comenzó como un simple conflicto universitario sirvió para poner de manifiesto la inepta conducción política del gobierno...

---

(26) El 29 de mayo de 1969 Krieger Vasena estaba en Estados Unidos. "Regresó con una carga muy fuerte, y entendió que había que hacer un cambio de imagen. Por ese motivo le llevó la renuncia al presidente" (Folcini en Vercesi, 2002).

(27) "Por primera vez desde que asumió el 29 de junio de 1966, Onganía fue públicamente cuestionado" (*Economic survey,* 10 de junio de 1969).

No se tiene memoria de una situación tan angustiosa como la actual" (Botana, Braun y Floria, 1973, pero escrito en 1969).

Onganía permaneció en la presidencia de la Nación durante un año más, pero "su gobierno jamás pudo reconstruir la autoridad que perdió el 29 de mayo de 1969" (Lanusse, 1977).

La lectura en perspectiva. ¿Cómo se "lee", con ojos de fines del siglo XX, "uno de los acontecimientos más insólitos que registra la historia nacional" (Roth, 1980)?

"A 25 años de distancia sigo teniendo como válida mi primera hipótesis intuitiva. El gran protagonista fue aquella incipiente sociedad urbana cordobesa... Los obreros de IKA-RENAULT podían quejarse de su trabajo pero no de sus sueldos. Eran los obreros mejor pagados del país. ¿Por qué su participación decisiva en el Cordobazo? Por eso, justamente. Los hambrientos sólo querrían y —tal vez— se conformarían con la comida, pero los que comen y producen pueden reinvidicar no solamente la comida sino también la ciudadanía. Eso hizo la clase obrera de Córdoba en 1969" (Delich, 1994). "El Cordobazo fue una protesta popular con un carácter predominantemente obrero, pero que también contenía elementos de una rebelión popular y una insurrección urbana independientes del control de los trabajadores" (Brennan, 1996). "El estallido de Córdoba fue un símbolo de muchas cosas al mismo tiempo" (Lanusse, 1977).

"El cordobazo no se explica sin combinar la presencia guerrillera, el activismo sindical en una provincia por entonces en buen nivel de desarrollo industrial, la rebelión estudiantil y el faccionalismo militar" (Floria, 1982). "El Cordobazo fue una expresión libertaria, desde luego con gran contenido izquierdista. Pero en aquella época había sinónimos, y usted no podía ser combatiente de la dictadura si no tenía por lo menos alguna simpatía con las posiciones de izquierda" (Jaroslavsky, 1996) (28).

"El país se encontró ante la violencia" (Botana, Braun y Floria, 1973, pero escrito en 1969), "se había dado luz a la guerrilla urbana" (Roth, 1980).

2.5. Guerrilla

"En nuestro país la guerrilla se había ensayado en 2 oportunidades: los *Uturuncos* [en la Provincia de Tucumán, durante el gobierno de Frondizi] y *Jujuy* [durante el gobierno de Illia]... Julio Rodolfo Alsogaray, al frente de la Gendarmería, venció a los guerrilleros en Jujuy haciéndolos caminar, caminar y caminar. Los gendarmes pudieron más que los estudiantes, criados con ideales fogosos en la comodidad de las ciudades" (Roth, 1980). "El 19 de

(28) ¿Qué conexión, o inspiración, tuvo el episodio con el "mayo francés" (de 1968), analizado al comienzo de este capítulo de la obra?

setiembre de 1968 fue descubierta y reducida la guerrilla en *Taco Ralo*, Provincia de Tucumán" (López Alonso, 1982). Y además, como se viera, en octubre de 1967 las fuerzas armadas bolivianas habían capturado y muerto al Che Guevara. En una palabra, "En Argentina la guerrilla de base rural había fracasado" (Gillespie, 1987).

Pero durante el Cordobazo nació la guerrilla *urbana* (29).

"En un año fueron asesinados un ex presidente y 2 líderes sindicales" (Dagnino Pastore, 1990): Pedro Eugenio Aramburu, y Vandor y Alonso respectivamente. Del asesinato de Aramburu nos ocuparemos más adelante, en este mismo capítulo de la obra. "El 30 de junio de 1969 Vandor fue baleado en la sede de la UOM en Avellaneda... Este asesinato brindó al gobierno el pretexto exacto que necesitaba para eliminar a la rejuvenecida CGTA" (Brennan, 1996). "El Cordobazo nos sorprendió a todos, pero mucho más nos sorprendió y sobrepasó el asesinato de Vandor. Comenzó una nueva época... Vandor fue un dirigente de élites, [José Ignacio] Rucci un dirigente de masas" (Cafiero, 1983). Alonso fue asesinado el 27 de agosto de 1970 (López Alonso, 1982).

Además de los referidos asesinatos, "el 27 de junio de 1969 [es decir, pocos días después del 'Cordobazo'] las *Fuerzas Armadas Revolucionarias* (FAR) hicieron volar simultáneamente 13 supermercados de la cadena *Minimax*, que pertenecían al grupo Rockefeller" (Bonasso, 1997) (30); y "el 21 de noviembre de 1969 se produjeron atentados terroristas con bombas a 15 compañías extranjeras" (López Alonso, 1982).

¿Qué estaba pasando? "Los setenta empezaron en 1966... Espectadores indignados se convirtieron en militantes, de militantes se volvieron cuadros, y de cuadros apostaron al poder" (Bonasso, 1997). "La violencia como metodología de resolución del conflicto político no surgió dentro del peronismo sino dentro de la sociedad argentina en su conjunto" (Cafiero, 1983).

"El campo católico gestó a los *Montoneros*, el campo marxista a las FAR (31), el campo peronista a las *Fuerzas Armadas Peronistas* (FAP)" (Bárbaro, 1986), y a mediados de 1970 Roberto Mario Santucho, junto con 40 militantes del Partido Revolucionario de los Trabajadores, fundó el *Ejercito Revolucionario del Pueblo* (ERP), la porción más notoria de la guerrilla no peronista... *Tacuara* fue una organización-madre, una placenta de futuras agrupaciones, destinada a nutrir a sus herederos y desaparecer. Allí se desarrollaron futuros dirigentes del ERP, las FAP, los Montoneros y los Tupamaros [uruguayos]" (Bonasso, 1997).

---

(29) En *Por amor al odio*, Acuña (2000) describe de manera detallada el accionar de la subversión en nuestro país.

(30) A modo de "bienvenida", ya que "el 29 de junio de 1969 llegó a Buenos Aires Nelson Rockefeller, enviado de Nixon, en accidentada gira por América Latina" (López Alonso, 1982).

(31) "Las FAR fueron creadas en 1966, con la esperanza de convertirse en el apéndice argentino del 'foco' boliviano de Guevara" (Gillespie, 1987).

"Los sociólogos extranjeros ubicaban al terrorismo como fenómeno de izquierda, cuando era un fenómeno de derecha. El hijo que veía a su padre trampeando en la declaración de [el impuesto a los] réditos, ubicando a un amigo para conseguir teléfono o dejar de pagar la boleta de tránsito... acordaría a sus profesores escaso crédito, los vería en el mejor de los casos como engranajes de un sistema encargado de hacerlo manejar a él" (Roth, 1980). "Todo lo que se conoce hasta el momento hace presumir que los grupos terroristas están constituidos principalmente por intelectuales, muchas veces de clases medias y altas" (Botana, Braun y Floria, 1973, pero escrito en 1970). "La raíz ideológica de los primeros grupos terroristas fue desconcertante... Las células estaban integradas por ex liceistas, dirigentes de la Juventud Estudiantil Católica (como Mario Eduardo Firmenich) y nacionalistas (como Fernando Luis Abal Medina)" (Lanusse, 1977). "Ni el sacerdote Alberto Fernando Carbone, ni Firmenich, tenían nada que ver con el retrato de un guerrillero, tal como lo tenía en la cabeza la sociedad en general y los militares en particular" (Lanusse, 1994).

"El descubrimiento de Perón, y el paso a la clandestinidad, ocurrió a partir de 1967... Al lado de la pacata vida de Onganía, el cursillismo y toda esa seriedad falsa y mediocre del onganiato, sus hijos se convertían a la revolución. Circulaba el chiste de que ningún coronel dejaba de tener un sobrino guerrillero... Van a morir como guerrilleros los hijos de Julio Alsogaray, los de Felipe Sapag, etc... Muñiz Barreto pasó de asesor de Onganía a diputado guerrillero... Nuestra generación encontró en la violencia y la mística, la causa que faltaba en nuestras vidas... La culpa central de la guerrilla la tienen la Iglesia y el Partido Comunista (PC), porque prepararon millares de jóvenes para un país que no existió, y nos dejaron en banda, boyando, buscando a los 20 años gestar un partido político. Además Onganía daba la imagen de que su poder sería eterno, y que sólo con la violencia se lo podía destruir" (Bárbaro, 1986).

"*Montoneros* fue fundado por Fernando Abal Medina y Carlos Gustavo Ramus (32)... Las tesis católicas radicalizadas fueron propagadas por el sacerdote Carlos Mujica y por Juan García Elorrio. Buena parte del ímpetu procedió del Vaticano y del ejemplo dado por Camilo Torres, sacerdote guerrillero colombiano (33)... Basta una mirada inicial a los antecedentes políticos de los Montoneros de más relieve, para que el observador se quede perplejo: muchos habían recibido su baustimo político en la tradicional y conservadora *Acción Católica*, algunos incluso habían militado en Tacuara (inspirada en la *Falange* española), muy pocos procedían de la izquierda, y casi ninguno había comenzado su vida política como peronista... Durante 1967 y 1968 Abal Medina y Esther Norma Arrostito se trasladaron a Cuba, para recibir adiestramiento militar... No hay indicios de que las autoridades conocieran la existencia de Montoneros antes del comienzo de 1970,...

(32) Otro montonero "de la primera hora" fue el cordobés EMILIO ANGEL MAZA (GILLESPIE, 1987).
(33) "El Che Guevara de los católicos" (BARBARO, 1986).

los cuales eran *12* en mayo de 1970 y una veintena a fines de dicho año" (Gillespie, 1987) (34).

"En 1964 ó 1965 los cristianos comenzaron a descubrir las *villas*... Mujica: 'lo importante no es discutir sobre si existe o no el Cielo, sino unirnos para terminar con este Infierno'" (Bárbaro, 1986) "Mujica, quien dijo 'estoy dispuesto a que me maten, pero no a matar' (35), entró en contacto con Abal Medina y Ramus en 1964" (Gillespie, 1987).

"Nuestra mayor experiencia política nos hacía rechazar la violencia, insistiendo que era el campo donde los militares podían atacarnos y destruirnos con mayor facilidad (36)... Hay 2 violencias totalmente separadas. La de las FAP Uturuncos, que aún siendo la violencia guerrillera es la violencia de la sublevación social, y la violencia de la muerte. Al comienzo nunca se tiraba a la cabeza sino a los pies, la muerte no era el objetivo del enfrentamiento... La idea de la guerra no es la que luego se va a imponer con Firmenich" (Bárbaro, 1986).

El siguiente testimonio sirve para captar el "clima" que se vivía en esos momentos: "La inusitada virulencia de la huelga ferroviaria del FC Mitre, los atentados contra trenes, la ocupación de la fábrica Fiat en Córdoba, la toma de rehenes, los graves incidentes en Rosario y Córdoba, y la declaración de un paro general de 36 horas, decretado por la CGT de Rosario y Córdoba, configuran un panorama de verdadera subversión que, en momentos en que comienzan a funcionar las comisiones paritarias, no puede tener otro objetivo que la creación de un clima caótico para derribar al gobierno... En las paritarias la pretensión más modesta es la del gremio cervecero, que exigió un aumento de 30%, mientras que los obreros de las fábricas de chacinados solicitaron un aumento de 100%... Todo esto forma parte de un mismo plan que no tiene otro fin que el caos" (*Economic survey*, 16 de setiembre de 1969).

2.6. Secuestro y asesinato de Aramburu

"A las 9 de la mañana del 29 de mayo de 1970 (37) Abal Medina y Maza, disfrazados de militares, buscaron a Aramburu en su domicilio particular.

---

(34) "La historia de Montoneros es la historia de una locura. Fue, en un comienzo, una aventura casi quijotesca, atravesada por nobles ideales: terminar con la injusticia social, oponerse al autoritarismo de un régimen ilegítimo, romper la hipocresía y el convencionalismo de las fuerzas dominantes. Pero estos objetivos, que podían ser compartibles aún en su difusa exposición, se fueron degradando cuando se intentó su consecución mediante el uso permanente y sistemático de la violencia terrorista" (Luna, en prólogo a Gillespie, 1987).

(35) Y lo mataron, el 11 de mayo de 1974. "García Elorrio falleció el 27 de febrero de 1970, en circunstancias calificadas de sospechosas" (López Alonso, 1982). "Atropellado por un coche" (Gillespie, 1987).

(36) de Imaz (1977) contiene un conmovedor relato de las conversaciones que él mantuvo con algunos de sus ex alumnos, que se entusiasmaron con la solución revolucionaria, a los cuales les intentó trasmitir experiencias (los nombres fueron cambiados, porque cuando escribió estaban desaparecidos).

(37) Exactamente un año después del Cordobazo. ¿Casualidad?

3 días después fue asesinado. Resultó, en todo sentido, una operación del tipo 'todo o nada'" (Gillespie, 1987). "El 16 de junio de 1970, en la estancia de la familia Ramus ubicada en Timote, Carlos Tejedor, Provincia de Buenos Aires, encontraron su cadáver" (Lanusse, 1977).

"El secuestro y asesinato de Aramburu ha de ser considerado como el crimen cuya víctima no fue solamente el general, sino todo el pueblo argentino. Dejó al país sin el único argentino capaz de hacer transitar en paz el pasaje del militarismo a la civilidad" (Hardoy, 1993). "La herida irreparable causada a la República con el asesinato de Aramburu no ha cicatrizado todavía" (Lanusse, 1977). "La muerte de Aramburu representa el punto de partida de una etapa trágica de la vida nacional" (Camilión, 1999). "Es conmovedor rescatar la entereza moral con que afrontó su secuestro, martirio y muerte" (Balza, 2001). "¿Por qué los montoneros mataron a Aramburu? Hay algo que se reitera. Eduardo Lonardi, 'ni vencedores ni vencidos', destruido; Aramburu, al final de su cosecha, cuando quiere ser el hombre de la pacificación, muerto por los Montoneros... No mataron a Isaac Francisco Rojas, que es quien planteaba el odio, mataron a Aramburu, que es quien planteaba la negociación... Siempre ganaron los halcones hasta ahora" (Bárbaro, 1986).

Si el secuestro y el asesinato de Aramburu shoqueó al país, mucho más al gobierno. "Los asesinos de Aramburu eran asiduos visitantes de despachos oficiales" (Azaretto, 1998); "Firmenich visitó *22* veces el ministerio de Interior entre abril y mayo de 1970" (Gillespie, 1987), "donde conversaba con algunos consejeros significativos, como Hugo Miori Pereyra" (Lanusse, 1994); "siempre me quedó la duda de ese famoso problema de los Montoneros con el [ministro del Interior] Imaz... No voy a caer en las acusaciones que luego hicieron los parientes de Aramburu, pero creo que nunca quedaron en claro las relaciones y las visitas de Firmenich a Imaz en la Casa de Gobierno" (Barbaro, 1986).

¿Por qué la duda? "El asesinato de Aramburu se produjo cuando los nacionalistas en el gobierno, y el gobierno mismo, estaban convencidos de que era el jefe de una conspiración imposible de controlar... El nombramiento de Imaz como ministro del Interior estuvo lejos de constituir una decisión feliz por parte de Onganía. En todo el episodio vinculado con el secuestro de Aramburu, Imaz se movió con evidente inhabilidad, que fue exuberante cuando lanzó ante los periodistas la hipótesis de un autosecuestro... El ministro de Interior hizo todo lo posible para que se pensara que había tenido, al menos, cierto grado de condescendencia implícita" (Lanusse, 1994). "Pusieron en boca de Imaz la acusación de autosecuestro. Señalaron la escasa protección policial acordada al ex presidente, haciendo caso omiso de la circunstancia que nadie, hasta el secuestro, podía haber tenido inquietud por su seguridad... Que la explicación disparatada corriera de boca en boca con visos de realidad, indica el grado de aislamiento en el cual se hallaba el Gobierno" (Roth, 1980).

"A propósito del asesinato de Aramburu, Perón afirmó: 'estoy completamente de acuerdo y encomio todo lo actuado. Nada puede ser más falso que

la afirmación de que con ello ustedes estropearon mis planes tácticos, porque nada puede haber en la conducción peronista que pudiera ser interferido por una acción deseada por todos los peronistas'" (Lanusse, 1994) (38).

2.7. Fin de la presidencia de Onganía.

"Los gobiernos no son volteados 'en frío'. El secuestro de Aramburu proporcionó el clima y el escándalo que no se encontraba... El secuestro político era por entonces un hecho inverosímil. Imaz, quien desconocía la extrema regularidad de costumbres de Aramburu, tampoco podía convencerse de cómo alguien podía tener certeza del secuestro tan poco tiempo después" (Roth, 1980).

Plantear "atemporalidades" no es la mejor manera de actuar en las particulares circunstancias que vivía el país en ese momento. "Onganía apresuraba la terminación de las *Políticas nacionales*, un trabajo iniciado en abril de 1967 y presentado en 3 reuniones (delante de generales, almirantes y brigadieres), la primera de las cuales tuvo lugar el 27 de mayo de 1970. Cuando los generales le preguntaron por la duración temporal de la tarea prevista, Onganía dijo lo que siempre había dicho: entre *10 y 20 años*" (Roth, 1980). Lanusse (1977) refiere el evento en los siguientes términos: "La exposición de Onganía fue lisa y llanamente una catástrofe nacional... Con la Nación a punto de estallar se dedicó calmosamente a dibujar pirámides jerárquicas (dibujó 3 triángulos) que indicarían nuevas ideas para lograr estructuras participacionistas. La filosofía era de un corporativismo literal... Cuando el general Carcagno quiso saber en cuánto apreciaba el presidente la duración de la etapa en que todo eso debía concretarse, Onganía respondió que es un proceso muy largo. No se puede reestructurar la sociedad en 10 a 20 años'... Creí percibir pánico en los ojos de algunos generales" (39).

"La reunión con los generales, y en menor medida el secuestro del general Aramburu, obraron como factores detonantes del golpe de Estado" (Botana, Braun y Floria, 1973, pero escrito en 1970). "El 5 de junio de 1970 se produjo una nueva reunión de Onganía con los Comandantes en Jefe, quienes se reunieron a solas el sábado 6" (Roth, 1980). "El 8 de junio destaqué que la responsabilidad asumida por la Fuerza era incompatible con la firma de un nuevo *cheque en blanco*... La decisión de su reemplazo la adopté ese mismo 8 de junio... A primera hora de dicho día se puso en marcha el operativo que llevaría al derrocamiento de Onganía... A las 11,20 se dió lectura al primer comunicado del Comando en Jefe del Ejército... A las 14,10 Onganía me relevó... A las 23,37 Onganía se presentó en el ministerio de Defensa,

(38) Las cartas intercambiadas entre Montoneros y Perón en febrero de 1971, a propósito del asesinato de Aramburu, aparecen en Alsogaray (1993).

(39) Las Políticas nacionales fueron aprobadas por el decreto 2637, del 8 de junio de 1970. Como se verá en un instante, esto ocurrió el mismo *día* en que Onganía dejó de ser presidente de la Nación.

donde estaba reunida la Junta de Comandantes en Jefe, y presentó su renuncia" (Lanusse, 1977) (40).

"El derrocamiento de Onganía tomó por sorpresa a la enorme mayoría de los argentinos" (Botana, Braun y Floria, 1973, pero escrito en 1970). "'Acaban de traer de vuelta a Perón', dijo en ese momento Muñiz Barreto" (Roth, 1980).

3. Autoridades económicas

Onganía gobernó con 3 ministros de *Economía*: Jorge Néstor Salimei, durante los *188* días que separan el 29 de junio de 1966 y el 2 de enero de 1967; Adalbert Krieger Vasena, durante los *890* días que separan el 3 de enero de 1967 y el 10 de junio de 1969 (segunda vez que ocupó el ministerio); y José María Dagnino Pastore, durante los *373* días que separan el 11 de junio de 1969 y el 17 de junio de 1970 (41).

Durante la gestión Salimei, la presidencia del *Banco Central* estuvo a cargo de Felipe S. Tami durante los *100* días que separan el 26 de julio y el 2 de noviembre de 1966, con breves interregnos a cargo de Antonio Micele —vicepresidente, a cargo de la presidencia— antes y después de Tami (68 días en total) y Benedicto Antonio Adolfo Roberto Alberto (sic) Bianchi (20 días); Pedro Eduardo Real condujo la institución durante los *903* días que separan el 4 de enero de 1967 y el 24 de junio de 1969, es decir, acompañando la gestión Krieger Vasena; y Egidio Iannella lo hizo durante los *488* días que separan el 25 de junio de 1969 y el 25 de octubre de 1970, en otros términos, durante las gestiones Dagnino Pastore, bajo la presidencia de Onganía, y Moyano Llerena, bajo la de Levingston (42).

Tanto el reemplazo de Salimei por Krieger Vasena, como el de este último por Dagnino Pastore, resultaron de reorganizaciones generales del gabinete nacional, pero como se verá al comienzo de la próxima sección de este capítulo, mientras el reemplazo de Salimei implicó un cambio en la política económica (en rigor, el inicio de una política económica "revolucionaria"), el reemplazo de Krieger Vasena no, a punto tal que la crítica politizada decía que Dagnino Pastore era el mejor *alumno* de Krieger Vasena.

---

(40) "ONGANÍA accedió a entregar el mando en el Salón Blanco de la Casa Rosada, como correspondía, pero como los comandantes en Jefe no fueron a la Casa de Gobierno, él fue hasta su sede para entregarles el mandato" (ROTH, 1980).

(41) Los 3 son doctores en ciencias económicas y porteños. SALIMEI nació el 3 de agosto de 1926, de manera que tenía *39* años cuando accedió al cargo; KRIEGER VASENA el 11 de febrero de 1920 (*46* años al acceder al cargo); JOSÉ MARÍA DAGNINO PASTORE el 19 de noviembre de 1933 (*35* años).

(42) TAMI, doctor en ciencias económicas, nació en Buenos Aires el 27 de mayo de 1926, de manera que tenía *40* años cuando accedió al cargo; MICELE, doctor en ciencias económicas, nació el 24 de enero de 1908 (*58* años al acceder al cargo); BIANCHI, abogado, nació en Buenos Aires el 31 de marzo de 1926 (*40* años); REAL, abogado, nació en Buenos Aires el 30 de enero de 1911 (*55* años); e IANNELLA, contador público nacional, nació en Buenos Aires el 16 de mayo de 1921 (*48* años).

Ninguno de los 2 reemplazantes llegó al cargo "desde la calle": en diciembre de 1966 Krieger Vasena "presidía la delegación argentina ante las negociaciones de la Ronda Kennedy del GATT" (Krieger Vasena, 1990), y en junio de 1969 Dagnino Pastore, luego de haberse desempeñado durante más de 2 años como ministro de Economía de la Provincia de Buenos Aires, presidía el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE).

Desde el punto de vista organizacional cabe destacar el carácter "gerencial" que Krieger Vasena le imprimió a su labor ministerial. En sus palabras: "en enero de 1967 el Ministerio de Economía era un edificio vacío... Mi primera tarea fue reclutar gente. Fuí al CONADE y lo traje a Enrique Folcini a la Dirección Nacional de Política Económica, y le pedí que trajera a su gente (43)... También me acompañaron Raúl Agustín Ondarts en la subsecretaría de Economía, Bernardo Juan Loitegui en Obras Públicas, Alberto Solá en Industria y Comercio, Luis María Gotelli en Energía, Rubens San Sebastián en Trabajo (44), Armando Silvio Ressia en Transportes, Lorenzo Adolfo Raggio en Agricultura y Luis D' Imperio en Finanzas (45). Formé un gran equipo. No todos coincidían en su forma de pensar. Mi tarea sería la de coordinar y formular la política económica, ellos la ejecutarían" (Krieger Vasena, 1986).

"Krieger Vasena se retiró cuando aún contaba con apoyos importantes y con su prestigio intacto. Personalmente era un hombre probo, pero miraba con indulgencia la debilidad ajena. No tenía fortuna personal importante... El grupo *Deltec* Internacional le ofreció un puesto en el directorio. Cometió la imprudencia de aceptar. Midió mal el impacto de su nombramiento, el cual puso en tela de juicio toda su gestión" (Roth, 1980).

"Una vez que se deja la función pública cada ciudadano tiene derecho a hacer lo que quiere. En Argentina se ha exagerado mucho aquello de que un hombre público se convierte en una reserva. Henry Kissinger escribe libros, dicta conferencias por las cuales pide una remuneración, forma parte de directorios de grandes compañías y nadie, ni siquiera la izquierda liberal, lo critica por eso... Me quedé en Argentina hasta fines de 1971, luego de lo cual acepté el ofrecimiento de escribir un libro, en Europa, sobre investigaciones económicas en América Latina... A fines de 1973 Robert Mc Namara me ofreció la vicepresidencia del Banco Mundial para América Latina. Estuve allí 5 años" (Krieger Vasena, 1986).

...

La siguiente presentación de medidas agrupa, por una parte, las disposiciones adoptadas por Salimei, y por la otra, *de manera conjunta*, las adopta-

(43) "Yo a Krieger Vasena no lo conocía" (Folcini en Vercesi, 2002).

(44) "Las relaciones con el sindicalismo, Krieger Vasena se las dejó a San Sebastián, un hombre con mucha experiencia en el tema" (Folcini en Vercesi, 2002).

(45) "Hombre excepcional, rápido en las decisiones, extremadamente inteligente y excepcionalmente ejecutivo" (Roth, 1980). D' Imperio falleció de un infarto en su despacho el 14 de marzo de 1968 (Krieger Vasena, 1986), siendo reemplazado primero por César Augusto Bunge y luego por Carlos Carreras.

das por Krieger Vasena y Dagnino Pastore, porque como bien dijo este último "durante el año que fui ministro seguí en lo básico los lineamientos de mi predecesor" (Dagnino Pastore, 1990), más allá de que luego del Cordobazo "las circunstancias fueron muy distintas" (Llosas, 1976), por lo cual "en el momento en que se desempeñó Dagnino Pastore podía conseguir, mediante concesiones, tolerancia pero no apoyo" (Roth, 1980).

4. Salimei, ¿Ultimo ministro radical?

El título de esta sección alude a la continuidad observada durante la gestión Salimei, de la política económica de la administración Illia descripta en el capítulo anterior.

Por ejemplo, en materia *cambiaria*. Salimei siguió aplicando la política de *crawling peg*, ya que "por resolución del 9 de agosto de 1966, el tipo de cambio vendedor pasó de *$mn 205* a *$mn 218* por dólar, y por resolución del 7 de noviembre aumentó a *$mn 255*" (BCRA, Memoria 1966).

En materia de *política comercial*, del lado de las *exportaciones* el decreto 637, del 9 de agosto de 1966, *elevó* a *16%* la *retención* sobre las de maíz; y a *12%* sobre las de cueros ovinos, fijando en *5%* la retención a las de lanas; y el decreto 3193, del 7 de noviembre, *eliminó* la retención sobre las de carnes. Mientras que en materia de *importaciones*, la ley 16.947, del 14 de setiembre de 1966, *suspendió* el recargo de *20%*, establecido por el decreto 8942/65, para la importación de *semilla certificada de papa*; la ley 17.029, del 23 de noviembre, *excluyó* a los automóviles de las mercaderías extranjeras cuya introducción en la zona franca de Tierra del Fuego, en virtud del decreto 7101/56, se encontraba exenta del pago de gravámenes; y el decreto 4105, del 5 de diciembre de 1966, *desgravó* la importación de maquinaria típica para explotaciones agrícolas, ganaderas, granjeras, pesqueras y forestales —excluidos tractores y embarcaciones—, siempre que fuera solicitada por los usuarios y no se fabricara en el país.

Salarios y condiciones laborales. La ley 16.918, del 11 de agosto de 1966, *suspendió* durante 90 días, la *estabilidad* del personal de la *Dirección Nacional de Aduanas*; la ley 16.936, del 26 de agosto, dispuso que el titular del ministerio de Trabajo y Seguridad Social arbitraría de manera obligatoria en los *conflictos laborales*; la ley 16.946, del 14 de setiembre, suspendió durante 180 días, la estabilidad del personal de la *Dirección General Impositiva*; el decreto 2729, del 7 de octubre, fijó con carácter transitorio, el *régimen laboral* para las operaciones de carga en el *puerto de Buenos Aires* (el decreto 3457, del 18 de noviembre, extendió al resto de los puertos argentinos, la aplicación del decreto 2729/66; y el decreto 4646, del 23 de diciembre, autorizó a la Prefectura Nacional Marítima, a proceder a la *cancelación* de las inscripciones efectuadas hasta el 19 de octubre, en los registros de apuntadores, capataces estibadores y estibadores, y a efectuar *nuevas inscripciones* en los mencionados registros); la ley 17.006, del 3 de noviembre, *suspendió* durante 180 días, la estabilidad del personal de la *secretaría de Industria y Comercio*;

y la ley 17.089, del 29 de diciembre, suspendió durante 180 días, la estabilidad del personal de la *Dirección Nacional de Migraciones.*

Precios y condiciones de los mercados de bienes. El decreto 498, del 3 de agosto de 1966, autorizó aumentar hasta *12%* el precio de los *medicamentos,* por sobre el que regía al 24 de agosto de 1964; la ley 17.017, del 18 de noviembre, al tiempo que derogó la ley 16.454, de 1964 (de *abastecimiento*), dispuso que con el objeto de promover la competencia interna, el Poder Ejecutivo procedería a rebajar o suspender temporariamente los recargos, aranceles y/o gravámenes a la importación de bienes; la ley 17.024, del 21 de noviembre, definió *supermercado* a los establecimientos dedicados a la venta minorista de artículos y productos varios, con superficie de exposición para la venta al público no inferior a 450 m2, más 250 m2 mínimos destinados a instalaciones de frío, depósito y acondicionamiento de mercaderías; venta en el mismo local de carnes, aves, pescados, fiambres, productos lácteos, frutas, hortalizas, huevos, pan, conservas, artículos de limpieza, higiene y menaje; que todas las secciones pertenecieran a un mismo propietario; y que registraran sus ventas por medios mecánicos. A los referidos establecimientos los eximió del pago de recargos aduaneros por la maquinaria importada que no se fabricara en el país, desgravando en el impuesto a los réditos, las sumas abonadas en la construcción de edificios y compra de maquinarias y elementos de transporte de mercaderías (el decreto 2099, del 30 de marzo de 1967, reglamentó la ley 17.024); y la ley 17.070, del 19 de diciembre, facultó al Poder Ejecutivo para autorizar la introducción, circulación y venta de *loterías provinciales* en Capital Federal y el Territorio Nacional de Tierra del Fuego.

En materia *fiscal,* del lado de los *ingresos,* la ley 16.932, del 24 de agosto de 1966, *eximió* de multas, recargos, intereses punitorios y resarcitorios, a los responsables del pago de impuestos, si antes del 15 de octubre de 1966 regularizaban su situación, pudiendo cancelar la deuda abonando *10%* al contado, y *10, 20 o 30* cuotas mensuales, iguales y consecutivas, con *14%, 18% y 22%* anual de interés, respectivamente (la ley 17.498, del 23 de octubre de 1967, modificó la ley 16.932); el decreto 1530, del 7 de setiembre, *desgravó* las sumas invertidas en la compra de maquinarias e implementos agrícolas, silos metálicos, así como la mitad de las sumas invertidas en la compra de tractores, en el impuesto a los réditos, hasta *60%* del beneficio impositivo del ejercicio; la ley 16.957, del 29 de setiembre, creó un gravamen de emergencia a los *automotores,* en función de su peso, nacional o importado, y año de fabricación (la ley 17.030, del 23 de noviembre de 1966, modificó la ley 16.957); y la ley 17.054, del 5 de diciembre, redujo a *0,25%* la alícuota del impuesto sobre la venta de *valores mobiliarios.*

Gastos públicos. El decreto 1121, del 26 de agosto de 1966, aprobó el régimen de compensaciones, viáticos y otorgamiento de pasajes sin cargo, para gobernadores, funcionarios y empleados designados en zonas alejadas de su domicilio; y la ley 17.022, del 21 de noviembre, autorizó a la secretaría de Salud Pública, a transferir a las provincias y municipios, establecimientos asistenciales de su jurisdicción.

Empresas públicas. El decreto 398, del 28 de julio de 1966, estableció el orden de prioridad para la instalación de *líneas telefónicas*, agrupando a los demandantes en 5 grupos: los actuales, cuando cambian domicilio; los hospitales, sanatorios, etc.; los establecimientos industriales, entidades financieras, comercios, etc.; las cámaras de comercio o industria, asociaciones profesionales, etc., y las casas de familia (el decreto 4180, del 8 de junio de 1967, extendió las disposiciones del decreto 398/66, a todas las empresas telefónicas); el decreto 1232, del 30 de agosto, le encomendó a la secretaría de Industria, que *privatizara* las empresas que integraban el patrimonio de la Dirección Nacional de Industrias del Estado (*DINIE*); el decreto 3582, del 21 de noviembre, dispuso que antes del 31 de diciembre de 1966, los distintos organismos que integraban el sector público, debían convenir un sistema de cancelación de sus deudas con *YPF*; el decreto 3969, del 2 de diciembre, aprobó el plan para la reorganización de los *ferrocarriles*; la ley 17.078, del 22 de diciembre, aprobó el convenio celebrado entre el ministro de Economía, y el representante de la *Compañía de tranvías Anglo Argentina*, la *Sociedad Argentina de Transportes e Industrias Anexas*, la *Compañía de Transportes la Central* y la *Compañía de Tranvías del Puerto*, por el cual el gobierno Nacional abonaría, por compensación por la pérdida de capital de estas compañías, *Libras 7 M.* (L 1 M. en 4 cuotas, a lo largo de un año, el resto en 24 cuotas semestrales, a partir del 1 de julio de 1969); y el decreto 4640, del 23 de diciembre, dispuso que la secretaría de Energía y Minería tomaría las medidas pertinentes para que a la brevedad se llamara a licitación, y en el transcurso de 1967 se concretaran las respectivas financiaciones y adjudicaciones, para la construcción de las obras del aprovechamiento *El Chocón - Cerros Colorados*, a fin de que dicha central comenzara a generar energía eléctrica durante 1973.

A su vez la ley 17.075, del 22 de diciembre de 1966, dispuso que las provincias y municipales, devolvieran en *10* años las *deudas* que habían contraído con la Nación.

Seguridad social. La ley 16.904, del 14 de julio de 1966, *intervino* las cajas nacionales de previsión para el personal del Estado, ferroviario, de servicios públicos, bancario y de seguros, navegación, comercio y actividades civiles, periodistas y gráficos, independientes, empresarios, rurales y profesionales (¿industria no?); la ley 16.931, del 23 de agosto, declaró la *inembargabilidad* absoluta, frente a beneficiarios y terceros, de los bienes y recursos de las cajas nacionales de previsión, al tiempo que *paralizó* hasta el 31 de diciembre de 1967, los *juicios* y sumarios promovidos contra las referidas cajas; la ley 16.943, del 15 de setiembre, dispuso que todas las cajas nacionales de previsión, formarían parte del *Fondo compensador de inversiones y acumulación*, creado por la ley 14.499, de 1958; la ley 16.975, del 7 de octubre, dispuso que los abogados o apoderados remunerados a sueldo por el Institución Nacional de Previsión Social o las cajas nacionales de previsión, no tendrían derecho a percibir honorarios judiciales o extrajudiciales en los asuntos que atendieran por razón de dicha dependencia; la ley 16.992, del 20 de octubre, *derogó* el cargo adicional de *2%* sobre los sueldos, establecido por el decreto 23.682/44, que había incorporado al personal de seguros al régimen jubilatorio bancario; así como el *1%* sobre las primas o cuotas, establecido en el

referido decreto; la ley 17.021, del 21 de noviembre, declaró absolutamente *inembargables*, frente a beneficiarios y terceros, los bienes y recursos del Instituto de ayuda financiera para pago de retiros y pensiones militares; la ley 17.039, del 30 de noviembre, incorporó al personal municipal de la provincia de Tierra del Fuego, a la caja nacional de previsión para el personal del Estado; la ley 17.040, también del 30 de noviembre, dispuso que la representación ante los organismos nacionales de previsión social, de los afiliados o sus derecho habientes, solamente podrían ejercerla algunos parientes, abogados y procuradores, representantes diplomáticos y consulares, y tutores, es decir, *no* por gestores (el decreto 4179, del 8 de junio de 1967, reglamentó la ley 17.040); y el decreto 4.754, del 27 de diciembre, reglamentó la ley 16.590, de 1964 (jubilación del personal de empresas de servicios públicos de transporte automotor de pasajeros).

También "se proyectó la ley 'Siam Di Tella' de rehabilitación de empresas..., que consolidaba la deuda [impositiva y previsional] de esa, y de otras 200 empresas en similares condiciones. Onganía la sancionó con graves reservas. La ley fue limitada a empresas de capital nacional. La discusión se centró en la reglamentación" (Roth, 1980) (46).

Por último, a raíz de la crisis del sector azucarero en la provincia de Tucumán, la ley 16.926, del 22 de agosto de 1966, dispuso la intervención amplia y total de 7 ingenios azucareros ubicados en dicha provincia (Bella Vista, Esperanza, La Florida, Lastenia, La Trinidad, Nueva Baviera y Santa Ana), dando comienzo a lo que luego se denominaría el *Operativo —u Operación— Tucumán*; el decreto 3444, del 17 de noviembre, *exceptuó* a la firma *Massalín y Celasco*, el pago de recargos de importación de bienes físicos nuevos, destinados a una planta moderna de *cigarrillos*, a instalarse en la provincia de Tucumán, siempre que se financiaran 10% al contado y 90% en 12 semestres, al tiempo que dispuso que los bancos oficiales le otorgarían créditos hasta $mn 250 M. (equivalentes a *$us 960.000*, al tipo de cambio paralelo); la ley 17.010, del 10 de noviembre, dispuso que el secretario de Industria y Comercio de la Nación, junto al gobernador de Tucumán, llevarían a cabo los planes de emergencia para la transformación agro-industrial de la provincia..., en base a las propuestas que formulara el Comité-Operación Tucumán; y el decreto 3697, del 23 de noviembre, dispuso que la secretaría de Industria y Comercio, por intermedio de CIFEN, continuaría atendiendo con cargo al Fondo de Emergencia Azucarero creado por la ley 16.880, de 1965, que había declarado en emergencia a la actividad azucarera, las erogaciones originadas por el cumplimiento de la ley 16.926.

En materia *monetaria y crediticia*, la ley 16.898, del 8 de julio de 1966, dispuso que el BCRA podría intervenir las cooperativas de crédito, resolviendo en su caso el cese de sus actividades (¿hubo alguna razón para adoptar

(46) Se trata de la ley 17.507, dictada el 31 de octubre de 1967, es decir durante la gestión Krieger Vasena, por lo que será analizada más adelante, en este mismo capítulo de la obra.

esta medida, además del hecho de que el *Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos* estaba "en manos de los comunistas"?).

En otro orden de cosas, la ley 16.901, del 13 de julio de 1966, aumentó en *$us 70 M.* la cuota argentina en el Fondo Monetario Internacional, elevándola a $us 350 M.

...

"Durante la segunda mitad de 1966 no hubo ninguna enunciación de una política coherente y de conjunto, que permitiera adoptar un punto de partida nuevo con referencia a la lucha contra la inflación... Se llegó así a fines de 1966 sin que se hubiera experimentado ningún cambio significativo en las condiciones económicas generales del país" (Moyano Llerena, 1968). "En ese momento la confusión era grande" (Alsogaray, 1993). "La gente había esperado más del Gobierno. Las críticas se centraban en Salimei y [el ministro del Interior] Martínez Paz. El crítico más fuerte de Salimei era Roberto Petracca, ministro de Bienestar Social. Además, lo veía mal rodeado (47)... Martínez Paz fue reemplazado por Borda y Salimei por Krieger Vasena, el más capaz de los ministros que tuvo Onganía. Locuaz y expresivo, con notable capacidad para sintetizar y exponer un problema, Krieger Vasena se tenía una confianza poco menos que total" (Roth, 1980). "Salimei no tenía ni la garra, ni la teoría ni el conocimiento de Krieger Vasena" (Real en Vercesi, 2002).

5. Krieger Vasena y Dagnino Pastore

"Onganía era un hombre con sentido de mando y lo apoyó a Krieger Vasena espléndidamente. Pero no discriminaba bien en materia económica... No pierda tiempo buscando la ideología de Onganía" (Moyano Llerena en Vercesi, 1999). "Anímicamente el presidente estaba en contra de la política económica de Krieger Vasena" (Folcini en Vercesi, 2002).

El 13 de marzo de 1967, y en base a un diagnóstico "que no difería del que había hecho Raúl Prebisch a fines de 1955: lento crecimiento, inflación crónica, mala infraestructura, industria excesivamente protegida, agro receloso y tremendo desequilibrio fiscal" (Krieger Vasena, 1986), Krieger Vasena lanzó un programa "global y simultáneo... que no es un tratamiento de shock indiscriminado, ni tampoco un intento débil... [que buscaba] la eliminación de las causas profundas que condujeron al país a su estancamiento, el establecimiento de bases y condiciones que hagan factible una gran expansión económica y un auténtico y sostenido desarrollo, asegurar el acceso a la disponibilidad de mayores bienes y servicios de todos aquellos que estén dispuestos a

(47) "FELIPE SANTINO TAMI, presidente del BCRA, apoyó con firmeza el enfoque gradualista en lo que respecta a políticas antiinflacionarias" (*La Nación*, 30 de setiembre de 1966), y "junto con ALIETO ALDO GUADAGNI, ALBERTO PETRECOLLA y EDUARDO ANDRÉS ZALDUENDO, le entregó a SALIMEI un documento que registraba una marcada posición neokeynesiana y 'Cepalina'" (ALSOGARAY, 1993).

realizar un esfuerzo sostenido para obtenerlos, hacer un país abierto, competitivo, moderno, que no descuide a los más débiles, pero que tampoco premie, como ocurre con frecuencia, a los más ineficientes" (Krieger Vasena, 1987). A su turno Dagnino Pastore se propuso "mantener con mano firme la política de corto plazo, reducir la especulación cambiaria y resistir las presiones sectoriales, que aumentaron con la debilidad del gobierno" (Dagnino Pastore, 1990). "Este programa antiinflacionario tuvo la especial preocupación de que no hubiera una gran redistribución de ingresos, como había pasado en 1959" (Moyano Llerena en Vercesi, 1999). "Los vínculos de Krieger Vasena con el *establishment* se hicieron durante su gestión económica, no nos engañemos" (Real en Vercesi, 2002). "El parecido de la política económica de Krieger Vasena con la que Antoine Pinay aplicó en Francia, tiene que ver con dar horizonte a mediano plazo" (Folcini en Vercesi, 2002).

5.1. Medidas adoptadas

"La rapidez con que se actuó desde el principio fue la clave del éxito" (Real en Vercesi, 2002). ¿Qué medidas adoptó Krieger Vasena para lograr los objetivos planteados?

5.1.1. Tipos de cambio y política comercial

"Con un secreto rigurosamente guardado, porque soy testigo y responsable, yo cerré el mercado de cambios. Sólo 3 personas lo sabíamos: el presidente Onganía, el ministro Krieger Vasena y yo. Ni siquiera lo sabía el gerente general del BCRA, Egidio Iannella" (Real en Vercesi, 2002).

Cuando reabrió y a raíz del decreto 1407, del 13 de marzo de 1967, el mercado cambiario fue liberalizado, fijándose el tipo de cambio nominal en *$mn 350* por dólar (lo cual implicó un aumento de *37,2%* con respecto al tipo de cambio oficial que regía desde noviembre de 1966, y de *6,7%* con respecto al tipo de cambio paralelo promedio de los primeros días de marzo de 1967). "Por su magnitud la nueva paridad asegura que *no habrá mas devaluaciones... Esta debe ser y será la última devaluación.* Así lo hicieron los países que vencieron la inflación en la posguerra. En años recientes fue parecida la decisión de México en 1954 y las de España y Francia en 1958" (discurso del 13 de marzo de 1967, reproducido en Krieger Vasena, 1968). "El tipo de cambio nominal fue el ancla del sistema" (Krieger Vasena, 1990).

No solamente Krieger Vasena no volvió a modificar el tipo de cambio nominal durante los más de 2 años que duró su gestión (48), sino que al comenzar su ministerio, su sucesor dijo textualmente que "la evolución de los pagos internacionales, el nivel de las reservas y el grado de estabilización alcanzado, aseguran el mantenimiento del valor actual de los tipos de cambio

(48) Krieger Vasena no le prestó atención a las sugerencias para devaluar el peso, cuando en noviembre de 1967 fue devaluada la libra esterlina.

en un mercado único de libre contratación" (discurso del 12 de junio de 1969, reproducido en Dagnino Pastore, 1970), promesa que también resultó cumplida.

...

Plena para las transacciones financieras (49), la devaluación resultó *compensada* para las transacciones comerciales, tanto de importación como de exportación, porque simultáneamente con el aumento del tipo de cambio nominal disminuyeron los aranceles a las importaciones, se reintrodujeron los derechos a las exportaciones tradicionales y desaparecieron los reintegros a las exportaciones no tradicionales (en rigor, como se verá de inmediato, la devaluación fue "imperfecta o parcialmente compensada". de Pablo, 1972).

Derechos de exportación. La ley 17.198, del 13 de marzo de 1967, gravó la venta al exterior de ciertas exportaciones tradicionales, según capítulos y secciones de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB). Las exportaciones de carnes y menudencias comestibles abonaron *5%* del valor exportado, las de productos lácteos *16%*, las de algodón y lino *20%*, y las de cereales y lanas *25%* (50). Al mismo tiempo "fue transitoriamente suspendido el reintegro a las exportaciones no tradicionales" (Cavallo y Cottani, 1991). La ley 17.412, del 30 de agosto, modificó la ley 17.198.

Impuestos a la importación. "Hacia fines de la década de 1960 Argentina era uno de los países que más había protegido sus industrias competidoras de importaciones, y más había castigado las industrias exportadoras, aquellas donde el país tenía ventajas comparativas" (Nogués, 1981). "La reforma tarifaria fue más pragmática (devaluación compensada, facilitar la negociación comercial con otros países, etc.) que derivada de un cambio ideológico profundo hacia el librecomercio" (Cavallo y Cottani, 1991). "Por los criterios empleados para la elaboración del arancel de importación, la reforma de 1967 constituye el sistema aduanero argentino más avanzado y racional que haya regido en el país" (Alemann, 1969).

---

(49) No todos los tenedores de dólares se beneficiaron con la medida, ya que la ley 17.199, del 13 de marzo de 1967, gravó con *$mn 80* cada dólar que formaba parte de la posición general neta al 6 de marzo, de los bancos, instituciones financieras y casas y agencias de cambio. El decreto 1777, del 15 de abril de 1969, dispuso que los fondos recaudados por la ley 17.199, fueran administrados por la secretaría de Vivienda.

(50) Los derechos de exportación fueron intensamente discutidos durante el período en consideración. En su defensa se escucharon argumentos económicos ("La defensa del mantenimiento de la doble tasa de cambio mediante impuestos a la exportación se cifra ante todo en la determinación del tipo neto de cambio que responda realmente al concepto de paridad... Por otra parte en la Argentina de hoy los derechos de exportación cumplen un papel vital en la política de ingresos". MOYANO LLERENA, 1994, pero escrito en 1968) y también políticos ("KRIEGER VASENA llevó a cabo, con toda diafanidad, una política consonante con la gran burguesía. Lo cual implicó que, por primera vez, una gran devaluación no benefició al sector pampeano exportador". O' DONNELL, 1977).

Antes del decreto 1410, del 13 de marzo de 1967, "había *60* niveles diferentes de recargos a las importaciones, entre un mínimo de *0%* y un máximo de *605%*" (Cavallo y Cottani, 1991), además de "instrumentos paraarancelarios, como precios oficiales de importación, depósitos previos, impuestos con destino fijo aplicados sobre bienes importados... y prohibiciones (las más significativas en términos de valor agregado doméstico protegido, eran las de automotores, tractores y motores)" (Nogués, 1981) (51).

El decreto 1410/67 redujo los derechos de importación "de manera ni gradual ni preanunciada" (Cavallo y Cottani, 1991), al tiempo que sistematizó la estructura arancelaria (52), estableciendo recargos según "3 criterios: económico (bienes de consumo, intermedios y de capital); exposición a la competencia internacional (no producidos internamente, con poca o mucha competencia internacional); y grado de elaboración (de 1 a 10)" (Berlinski y Schydlowsky, 1977). Tal como muestra el cuadro Nº 10, en la práctica las 60 posibles diferentes categorías de importaciones implicaron *16* diferentes niveles arancelarios, entre (además de los productos exentos) un mínimo de 5% (importación de insumos no producidos internamente, con bajo grado de elaboración) y un máximo de *140%* (importación de bienes de consumo producidos internamente, con alto grado de elaboración). "El promedio aritmético de los recargos pasó de *119%* a *60%*" (Alemann, 1969).

ESTRUCTURA ARANCELARIA, LUEGO DEL DECRETO 1410/67
(PROPORCIÓN DEL VALOR IMPORTADO, EN %)

Cuadro Nº 1

Tipo de bien	¿Produc. local?	Grado de elaboración 1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Insumos	si	40	50	60	70	80	90	100	110	120	130
	no	5	5	10	20	20	20	20	30	40	40
de consumo	si	100	110	120	120	130	130	130	130	140	140
	no	30	40	50	60	70	80	90	100	110	120
de capital	si	40	50	60	70	70	80	80	90	90	100
	no	30	30	30	40	40	40	40	50	50	50

Fuente: Nogués (1981).

(51) Al mismo tiempo "en 1964, *44,6%* de las importaciones ingresaba al país libre de derechos, de manera que [a pesar de las altas tarifas a la importación] la recaudación era escasa con relación al valor de las importaciones totales" (CAVALLO y COTTANI, 1991).

(52) "La reforma comercial clasificó las [6.000 posiciones de la NAB], de manera que de ahí en más facilitó la modificación de los derechos de importación" (DAGNINO PASTORE, 1990).

"Una comisión especial, formada por funcionarios, quedó encargada de la atención de los pedidos de modificaciones de gravámenes que originare la reforma. A los pocos días, mediante el decreto 1915, del 22 de marzo de 1967, se corrigieron los errores manifiestos que se habían deslizado por la premura en la elaboración de la reforma. Otros decretos modificaron situaciones individuales, y los 4426, del 23 de junio, y 6994, del 22 de setiembre, introdujeron modificaciones en varios centenares de posiciones aduaneras. La comisión despachó así la mayor parte de los *1.600* pedidos que le sometieron y completará el resto en los próximos meses" (ALEMANN, 1969).

De manera que la reforma arancelaria mantuvo el *escalonamiento* de la tarifa de importación según grado de elaboración, competencia con el exterior y tipo de bien, reduciendo la pendiente de dicho escalonamiento (ejemplo: el arancel máximo cayó de 605% a 140% del valor importado) (53).

Berlinski y Schydlowsky (1977) calcularon la protección *efectiva* (54) a diferentes actividades económicas, luego de la reforma arancelaria de marzo de 1967. Sus resultados, que aparecen sintetizados en el cuadro Nº 2, muestran fuertes diferencias entre distintos sectores, tanto en las ventas en el mercado interno como en las exportaciones (la tasa de protección efectiva promedio era de *46,9%*, pero era de *207%* en equipo de transporte, y de *menos 12,8%* en agricultura, caza y pesca). El referido cuadro también muestra una alta correlación entre las tasas de protección nominales y efectivas, con mayor dispersión entre las efectivas (55).

PROTECCIÓN NOMINAL Y EFECTIVA EN 1969
(% DEL VALOR IMPORTADO)

Cuadro Nº 2

Sector	Protección nominal			Protección efectiva al valor agregado						Protección efectiva al flujo de fondos		
				Balassa			Corden					
	Exportaciones	Mercado interno	Promedio	Exportaciones	Mercado interno	Promedio	Exportaciones	Mercado interno	Promedio	Exportaciones	Mercado interno	Promedio
Equipo de transporte	0,0	108,7	108,7	0,0	207,0	207,0	0,0	148,3	148,3	0,0	-407,9	-407,9
Bienes de consumo durables	12,0	88,7	88,4	-113,1	144,5	143,7	-78,4	112,5	111,9	58,4	-428,5	-426,9
Insumos I	-7,5	55,9	50,7	-25,8	146,0	131,8	-20,4	109,0	98,3	-94,6	144,2	124,4
Insumos II	-0,8	69,3	67,2	-118,1	9,3	122,0	-85,3	96,4	91,0	-284,2	959,4	922,6
Maquinaria	14,0	89,7	87,3	-2,4	120,3	116,5	-2,2	108,4	104,9	-55,5	52,4	49,0
Tabaco y bebidas	-10,0	50,8	49,9	-447,5	94,5	87,0	-357,5	76,1	70,1	-637,2	8,5	29,0

(53) ¿Implicó ésto una apertura de la economía? "Los niveles más altos de las tarifas están asociados con bajas relaciones impuestos/importaciones, lo cual sugiere que dichas tarifas tendían a ser *prohibitivas*" (BERLINSKI y SCHYDLOWSKY, 1977). Asociado con el concepto de tarifa prohibitiva está el de "agua" debajo de la tarifa. Se dice que hay agua debajo de la tarifa cuando debido a la competencia interna, el precio que rige en un mercado es inferior a la suma del precio internacional más la tarifa de importación. Cuando hay agua debajo de la tarifa, no cualquier reducción de los recargos de importación disminuye el precio interno, porque puede sólo implicar reducción o eliminación de la porción redundante de la tarifa.

(54) Desde los trabajos de BARBER (1955), JOHNSON (1965), BALASSA (1965) y CORDEN (1966), el análisis económico distingue entre la protección nominal, o protección a un producto (ejemplo: autos), y la protección efectiva, o protección a un proceso productivo (ejemplo: armado de un auto). La tasa de protección efectiva de una industria depende de la tarifa nominal a la importación del producto que fabrica dicha industria, y de las tarifas nominales a la importación de los insumos que utiliza dicha industria. WAINER (1970) y CUERVO (1972) realizaron las primeras estimaciones de la tasa de protección efectiva en Argentina.

(55) "La tremenda asimetría que existe en muchos productos manufacturados, entre altísimos recargos de importación y reintegros a la exportación, no tiene defensa teórica alguna y contribuye a la ineficiencia del sistema. Ambos, en teoría, deberían ser iguales" (DI TELLA, 1973). DIAMAND (1973) propuso lo mismo (con recargos a la importación muchísimo más bajos que los existentes a fines de la década de 1960, a mediados de la de 1990 la propuesta de "espejar" la protección a la importación y el subsidio a la exportación, fue finalmente adoptada).

Sector	Protección nominal			Protección efectiva al valor agregado						Protección efectiva al flujo de fondos		
				Balassa			Corden					
	Exportaciones	Mercado interno	Promedio	Exportaciones	Mercado interno	Promedio	Exportaciones	Mercado interno	Promedio	Exportaciones	Mercado interno	Promedio
PROMEDIO	-7,9	40,9	35,5	-20,1	55,3	46,9	-18,8	48,6	41,0	-71,2	-2,8	-10,4
Bienes de consumo no durables	11,8	57,4	56,2	-10,0	49,8	48,2	-9,1	43,5	42,1	-66,3	-7,1	-8,7
Minerales y energía	0,0	29,9	29,3	-11,6	33,0	32,1	-10,2	26,6	25,8	-66,2	-27,4	-28,3
Materiales de construcción	12,0	29,1	29,1	3,6	31,4	31,3	3,0	26,5	26,5	-55,5	-26,3	-26,3
Alimentos procesados	-8,9	6,8	2,4	-29,5	44,0	23,6	-23,1	34,9	18,8	-167,2	16,7	-34,4
Agricultura, caza, pesca	-10,0	-10,0	-10,0	-12,8	-12,8	-12,8	-12,8	-12,8	-12,8	-59,9	-59,9	-59,9

Fuente: Berlinski y Schydlowsky (1977).

Devaluación imperfecta o parcialmente compensada. Para calcular el efecto neto de la devaluación y la modificación de los derechos de importación y exportación, llamemos devaluación perfectamente compensada a aquella modificación conjunta cambiaria y comercial, que deja constante el costo total en moneda nacional para los importadores y el ingreso neto en moneda nacional para los exportadores (56). Un aumento de *37,2%* en el tipo de cambio nominal forma parte de una devaluación perfectamente compensada si al mismo tiempo se reduce a *192%* un derecho de importación de *300%*, si se reduce a *46%* un derecho de importación de *100%*, si se elimina un derecho de importación de *37%*, y si se coloca un derecho de exportación de *27%* a los bienes antes no gravados.

Por eso, como ya se dijo, la devaluación del 13 de marzo de 1967 fue imperfecta o parcialmente compensada. Según *Situación de coyuntura*, el informe trimestral que preparaba el Instituto para el Desarrollo Económico y Social (IDES), la combinación de modificación cambiaria y recargos de importación aumentó *30%* el precio interno de las materia primas y productos intermedios importados; según el *Boletín informativo mensual* de la Cámara Argentina de la Industria Electrónica (CADIE), en una muestra de aproximadamente 50% del valor importado, el precio interno de los bienes aumentó en promedio *25%*; y según Ribas, Castillo, Mignini y Vallebela (1967) el precio interno de los bienes de capital aumentó *15,8%*.

...

Tanto del lado de las exportaciones como del de las importaciones, las barreras al comercio no permanecieron constantes durante el período en consideración.

---

(56) En términos algebráicos esto implica:

TCa (1 + ta) = TCd (1 + td)

donde TC = tipo de cambio nominal, t = tarifa de importación o derecho de exportación (tanto por uno), a = antes de la reforma y d = después de la reforma,

o, lo que es lo mismo,

td = [(TCa/TCd) (1 + ta)] - 1

(nótese que cuando la devaluación es perfectamente compensada, la reducción tarifaria depende del nivel que tenía el arancel antes de la reforma).

Los decretos 446, del 24 de enero de 1967, 6995, del 22 de setiembre, 2546, del 13 de mayo de 1968, y 1108, del 14 de marzo de 1969, modificaron la *lista nacional* argentina, para el intercambio comercial con los países que integran la Asociación Latino Americana de Libre Comercio (*ALALC*); y la ley 18.676, del 12 de mayo de 1970, aprobó el *Protocolo de Caracas*, firmado el 12 de diciembre de 1969, que modificó el Tratado de Montevideo, suscripto el 18 de febrero de 1960, creador de la ALALC. Además el decreto 8242, del 20 de diciembre de 1968, amplió la lista de concesiones arancelarias otorgadas con carácter no extensivo, a *Uruguay*; el decreto 4740, del 25 de agosto de 1969, dictó normas referidas al tratamiento aduanero para importaciones procedientes de *Bolivia, Ecuador, México y Paraguay*; y el decreto 2229, del 15 de mayo de 1970, aprobó el procedimiento para aprobar planes de *intercambio automotriz*, con países de ALALC.

Del lado de las *exportaciones*, para asegurar la disponibilidad de *vacunas antiaftósicas* suficientes, el decreto 697, del 2 de febrero de 1967, dispuso que los establecimientos de faena ubicados al norte de los ríos Negro y Limay, debían poner a disposición del Servicio de Luchas Sanitarias (SELSA), la totalidad del epitelio de las lenguas de los vacunos que sacrificaran; el decreto 1023, del 20 de febrero, creó el *Servicio nacional de exportaciones*, para desarrollar una sostenida, ágil y dinámica acción de fomento de nuestro comercio exterior; el decreto 1408, del 13 de marzo, dispuso que la secretaría de Industria y Comercio fijaría los precios FOB unitarios en moneda extranjera, para los productos por cuya exportación debían abonarse los derechos de exportación establecidos por la ley 17.198; la ley 17.267, del 8 de mayo, autorizó al Poder Ejeuctivo a instituir, por cuenta del Estado nacional, un *seguro de crédito a la exportación*, contra riesgos extraordinarios, hasta $mn 500 M. (equivalentes a *$us 1,4 M.*), para lo cual creó una Comisión nacional de seguro de crédito a la exportación, quien convendría la gestión y administración del seguro con una entidad especializada en la materia (el decreto 3040, del 8 de mayo de 1967, reglamentó la ley 17.267); el decreto 6361, del 5 de setiembre, autorizó a los buques pesqueros de matrícula nacional que normalmente operan desde puertos argentinos, y que efectuaran operaciones de pesca de altura, a que inmediatamente de producida la misma, se dirigieran a *puertos extranjeros*, a fin de entregar el pescado fresco a compradores del exterior, en cumplimiento de contratos celebrados con firmas exportadoras de plaza; la ley 18.189, del 21 de abril de 1969, el decreto 1871, también del 21 de abril, y el decreto 2552, del 3 de junio de 1970, modificaron la ley 17.268 y su decreto reglamentario); el decreto 3373, del 18 de mayo, autorizó la exportación de *motores a combustión interna*, fabricados bajo el régimen de promoción dictado por el decreto 4808/65; el decreto 4238, del 12 de junio, autorizó la exportación de *ganando en pie*, al suspender la vigencia de la legislación que la prohibía; el decreto 4261, también del 12 de junio, suspendió la exportación de *trigo pan*; el decreto 4343, del 19 de junio, suprimió el derecho de exportación para *cueros curtidos*; el decreto 9588, del 29 de diciembre, repuso los reintegros a las exportaciones no tradicionales, al disponer que dichas ventas al exterior recibieran *12%* del valor exportado, en concepto de reintegro de impuestos abonados en el mercado interno; el decreto 9610, también del 29 de diciembre, dispuso que los exportadores de los productos manufac-

turados podrían deducir, a efectos del impuesto a los réditos, *10%* del valor de sus exportaciones; el decreto 2939, del 6 de junio de 1969, dictó normas para la prevención de la *fiebre aftosa* en la Patagonia; la circular BCRA B 689, del 3 de setiembre, dictó normas para *agilizar* los procedimientos aprobados por la circular B 344, de 1962, para financiar exportaciones promocionadas; el decreto 460, del 30 de enero de 1970, aumentó a *15%* el reintegro para las exportaciones de productos no tradicionales; y el decreto 2551, del 3 de junio, dispuso la creación de una *sociedad anónima* para la *promoción* de las exportaciones argentinas.

Los *derechos* de exportación disminuyeron a lo largo del tiempo. Los que gravaban el trigo pasaron de *18%* a comienzos de 1968, a *6%* a fin de dicho año; los de cebada y maíz cayeron de *18%* a *8%* durante el mismo período; los de carne pasaron de *18%* a entre *10%* y *15%* durante 1968; y los de lana de *18%* a *12%*.

Del lado de las *importaciones*, la circular BCRA RC 328, del 15 de junio de 1967, modificó la RC 196, de 1964, posibilitando pagar al contado las importaciones de *bienes de capital* hasta $us 10.000, y 5% en el momento de la formalización, hasta 10% contra los documentos de embarque, y entre 2 y 5 años según monto de la operación, en el resto de los casos (la circular RC 336, del 10 de octubre, aclaró la RC 328, y la RC 344, del 21 de febrero de 1968, complementó a ambas); el decreto 7838, del 23 de octubre, dispuso que las firmas beneficiadas con autorizaciones para importar bienes de capital al amparo de las franquicias previstas por los regímenes de promoción industrial, cuya forma de pago al exterior se hubiera fijado en concordancia con la circular BCRA RC 196, de 1964, podrían efectuar las adquisiciones de los referidos elementos conforme a las disposiciones del BCRA; el decreto 1756, del 16 de abril de 1968, aplicó un gravamen de *20%* a las importaciones de bienes de capital de los sectores textil, alimentos, químicos, materiales para la construcción, máquinas, herramientas, calderería, cuero, cerámica y electrónica, cuando tal importación reduzca los costos, racionalice la empresa, mejore la tecnología y aumente la utilización de materias primas de origen nacional (el decreto 662, del 28 de febrero de 1969, expandió los alcances del decreto 1756/68); el decreto 2128, del 12 de mayo de 1969, dispuso que no se concederían más prórrogas para importar maquinarias integrantes de líneas de producción autorizadas por el decreto 13.277/59; y el decreto 2674, del 26 de mayo, modificó el decreto 5339/63, en lo que se refiere a otorgar prioridad de equipamiento para proyectos de instalación o ampliación de plantas industriales. La circular del BCRA RC 333, del 21 de setiembre de 1967, eximió de *depósito previo* a la importación a un conjunto de productos industriales (las circulares RC 348, del 11 de marzo de 1968; RC 349, del 2 de abril; RC 352, del 31 de mayo de 1968; RC 361, del 16 de agosto; y RC 365, del 17 de octubre, agregaron más partidas a la lista de productos exentos); y la circular RC 371, del 31 de enero de 1969, sistematizó las partidas que quedaron exentas de depositar durante 180 días el equivalente a *40%* del valor importado. "En 1969 alrededor de *3.800* de las *6.000* posiciones de NAB estaban sujetas a depósito previo, el cual equivalía a un derecho de importación de *3,6%*... Además, *900* posiciones tributaban el gravamen de importación en base a derecho específico"

(Berlinski y Schydlowsky, 1977); el decreto 4112, del 7 de junio de 1967, actualizó el régimen general de despacho de *equipajes*; y la ley 18.250, del 10 de junio de 1969, dispuso que toda importación que realizara el sector público, debía ser *transportada en buques de bandera nacional* (el decreto 5030, del 8 de setiembre de 1969, reglamentó la ley 18.250).

El decreto 1894, del 21 de marzo de 1967, *excluyó* a los *automóviles* de los bienes que podían introducirse en franquicia, en base a los decretos 2754/64 (hombres de ciencia que retornan al país) y 5914/64; el decreto 2327, del 6 de abril, dictó normas para considerar "de fabricación nacional", la importación de partes, conjuntos o subconjuntos originados en países de la ALALC, por parte de empresas *automotrices*; el decreto 5909, del 21 de agosto, eximió del pago de derechos de importación, y depósito previo, a la *papa* para consumo; el decreto 5910, del 22 de agosto, suspendió el derecho de importación de *5%*, para la importación de *semilla certificada de papa*; el decreto 7921, del 23 de octubre, le otorgó *prioridad de equipamiento* a Deca Industrial y Comercial, y a Fiat Concord, para la fabricación de chasis para camiones y ómnibus a larga distancia (el decreto 2992, del 9 de junio de 1969, modificó el decreto 7921/67); el decreto 7924, del 23 de octubre, incluyó a la actividad *minera*, entre las actividades beneficiadas por el decreto 11.919/58 (exenciones a derechos de importación); el decreto 9612, del 29 de diciembre, eximió el pago del impuesto a las ventas, a la importación de *oro* que se efectuara para su elaboración en el país; el decreto 480, del 9 de febrero de 1968, eximió por 5 años, a los armadores nacionales que importaran para su incorporación a la matrícula nacional, bienes incluidos en el capítulo 89 de la NADI (*navegación* marítima y fluvial), del gravamen creado por la ley 16.690, de 1965; el decreto 648, del 16 de febrero, dispuso que el ministerio de Economía podría fijar *cupos* semestrales de importación de petróleo y derivados; el decreto 1151, del 4 de marzo, liberó del pago de derechos de importación, a las mercaderías que importara directamente el BCRA, para el cumplimiento de sus funciones específicas relativas a la emisión de *moneda*; el decreto 2618, del 13 de mayo, dispuso que la secretaría de Industria podría autorizar a las empresas *automotrices*, a realizar con empresas instaladas en otros países de la ALALC, *operaciones compensadas* de importación y exportación de partes y elementos constitutivos de los productos de su fabricación; el decreto 8304, del 26 de diciembre, autorizó a FM a importar, de preferencia desde ALALC, exenta de derechos de importación, hasta 200.000 toneladas de chapas y planchas de hierro; el decreto 58, del 17 de enero de 1969, eximió del pago de derechos, a la importación de *equipos mezcladores de hormigón*, montados sobre chasis, para producir hormigón destinado a obras públicas o privadas; el decreto 396, del 31 de enero, suspendió el derecho y depósito previo, a la importación de *cemento puzolánico* originario de ALALC que se despachara hasta el 31 de diciembre de 1969; el decreto 77, del 12 de enero de 1970, eximió del pago de la *contribución siderúrgica*, a las importaciones de ciertos productos y materiales siderúrgicos, que realizaran las empresas siderúrgicas integradas o con planes aprobados de integración; y el decreto 325, del 26 de enero, suspendió el derecho de importación de *5%*, y el depósito previo, para la importación de *semilla certificada de papa*.

Además de lo cual el decreto 6966, del 22 de setiembre de 1967, dispuso que las empresas industriales *adjudicatarias de licitaciones internacionales para proyectos eléctricos*, con financiaciones de agencias gubernamentales extranjeras u organismos internacionales de crédito, gozarían de los beneficios acordados a las exportaciones de productos manufacturados, incluyendo las disposiciones del art. 5 del decreto 46/65, pudiendo importar sin abonar recargos o depósito previo, los materiales y elementos necesarios para la fabricación de los bienes adjudicados; el decreto 3992, del 12 de julio de 1968, dispuso que las empresas contratistas adjudicatarias de obras públicas, para cuya ejecución hubieran importado en forma temporaria equipos, máquinas, máquinas herramientas, materiales, aviones, embarcaciones y automotores, excluidos los automóviles personales, podrían solicitar su nacionalización, previo pago de derechos de importación, reducidos en proporción al tiempo transcurrido entre la importación y el presente (*0%* hasta 1 año, hasta *80%* más de 5 años); y el decreto 294, del 26 de enero de 1970, reglamentó la ley 16.879, de 1965, que había otorgado franquicias a la industria nacional adjudicataria de licitaciones internacionales para proyectos eléctricos.

Una porción considerable de las mercaderías que ingresaban al país sin pagar derechos de importación, eran bienes de capital, a través de los denominados "regímenes especiales". El secretario de Industria Raúl Peyceré inventarió una docena de leyes y más de *100* decretos que contenían tales regímenes especiales, por lo cual los recargos incluidos en los capítulos de la NAB referidos a bienes de capital (84, 85 y 90) en la práctica no regían. La ley 18.588, del 6 de febrero de 1970, y el decreto 604, también del 6 de febrero, eliminaron casi todos los regímenes especiales, al tiempo que actualizaron los derechos de importación de los referidos capítulos de la NAB; la ley 18.652, del 10 de abril, modificó la ley 18.588; el decreto 22, del 13 de junio, revisó el decreto 604/70; y el decreto 25, también del 13 de junio, reglamentó las *franquicias diplomáticas* en materia aduanera.

. . .

En el plano *organizativo* el decreto 2131, del 30 de marzo de 1967, autorizó, como medida de excepción, a la Dirección Nacional de *Aduanas* (DNA), permitir la nacionalización de los bienes introducidos en admisión temporal, realizada antes del 1 de diciembre de 1965, pagando los gravámenes vigentes al tiempo de documentarse la introducción temporal; la ley 17.352, del 18 de julio, dictó las normas para determinar la *base imponible* de los derechos de importación; el decreto 8598, del 14 de noviembre, dictó las normas para comercializar la mercadería que tuviera que enajenar la DNA; el decreto 363, del 5 de febrero de 1968, creó una *Comisión asesora de precios oficiales*, para evitar la distorsión de precios en las mercaderías de importación, debida a una competencia fuera de lo razonable o normal, o a cualquier práctica desleal; la ley 18.221, del 26 de mayo de 1969, *suprimió* la participación en el producido de las multas formuladas delante de la DNA, por parte de los denunciantes; el decreto 5166, del 12 de setiembre, dispuso que la DNA adoptaría las providencias necesarias para asegurar el más estricto control tendiente a impedir que las mercaderías gravadas, presentaran las mismas

características o determinaciones que las que gozan de exención de derechos de importación; y la ley 18.708, del 13 de junio de 1970, autorizó al Poder Ejecutivo para disponer la emisión de *certificados de pago de derechos de importación*, destinados a la cancelación de los derechos de importación que debían abonar los entes que integran el sector público nacional (el decreto 26, también del 13 de junio, reglamentó la ley 18.708).

El decreto 8500, del 14 de noviembre de 1967, adoptó provisoriamente la versión en idioma español, de las *Notas explicativas* de la *Definición de valor* de Bruselas, efectuada por el Servicio de Estudios Económicos del ministerio de Comercio de España; la ley 17.587, del 28 de diciembre, adhirió a la Convención de Bruselas del 15 de diciembre de 1950, que creó el *Consejo de cooperación aduanera* y su anexo sobre Capacidad Jurídica, Privilegios e Inmunidades del Consejo; y la ley 17.799, del 28 de junio de 1968, aprobó la *accesión* de Argentina al *Acuerdo General de Aranceles y Comercio* (GATT), en los términos del Protocolo firmado el 11 de setiembre de 1967, indicando que las importaciones provenientes de los países del GATT, se ajustarían a los derechos acordados en virtud de las negociaciones que se efectuaran en el mismo.

Muestra del tiempo que demoran ciertas cosas en Argentina: la ley 18.263, del 3 de julio de 1969, dió por finalizada la *liquidación* del Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI), dispuesta por el decreto 2539/55 (sic).

5.1.2. Salarios y condiciones laborales

"Para terminar con la lucha estéril, a través del proceso inflacionario, entre capital y trabajo" (Krieger Vasena, 1990), se interrumpió la modificación de los salarios nominales vía convenciones colectivas de trabajo, los cuales luego de una "última" modificación dispuesta por ley permanecerían congelados hasta por lo menos fines de 1968, al tiempo que se introdujo un "acuerdo de caballeros" para no modificar los precios (57).

La ley 17.131, del 24 de enero de 1967, creó una *Comisión técnica asesora de política salarial*, constituida por funcionarios públicos, para estudiar, analizar y evaluar las medidas tendientes al establecimiento de una política salarial coordinada y armoniosa, y designar a las personas que, conjuntamente con los representantes de las empresas del Estado, actuarían en las comisiones paritarias previstas en la ley 14.250, de 1953.

Entre 1958 y 1966 los salarios del sector *privado* se habían modificado, con frecuencia anual, por medio de convenciones colectivas de trabajo, negociadas entre representantes obreros y patronales. Como los salarios nomina-

(57)-La asimetría entre el congelamiento salarial y el acuerdo de caballeros en materia de precios, a mis juveniles ojos de entonces le parecía horripilante. Como se verá más adelante, mis temores no se materializaron.

les de los diferentes gremios se modificaban en distintos puntos del tiempo, congelar los salarios existentes en el momento de lanzarse el programa antiinflacionario hubiera implicado beneficiar injustamente a aquellos asalariados cuya negociación anual acababa de ocurrir, y penalizar injustamente a aquellos asalariados cuya negociación anual estaba por materializarse. Para evitar el problema la ley 17.224, del 3 de abril de 1967, dispuso un *"último" aumento salarial*, dependiendo de la fecha de la anterior modificación salarial, al ordenar que los sueldos y salarios básicos del sector privado aumentarían en la siguiente forma: los correspondientes a las convenciones y estatutos vencidos al 31 de marzo de 1967, *24%*; entre el 1 de abril y el 31 de mayo de 1967, *22%*; entre el 1 de junio y el 31 de julio de 1967, *17%*; entre el 1 de agosto y el 30 de setiembre de 1967, *12%*; y entre el 1 de octubre y el 30 de noviembre de 1967, *8%*. Los convenios renovados con posterioridad al 1 de diciembre de 1966 no modificaron sus salarios. Los aumentos de 22% y 24% rigieron desde el 1 de abril de 1967, el resto desde el 1 de mayo de 1967. Como consecuencia de lo cual "los salarios nominales del sector privado aumentaron, en promedio, *15%*" (discurso del 11 de mayo de 1967, reproducido en Krieger Vasena, 1968). Por su parte el decreto 4680, del 30 de junio de 1967, aumentó *15%* los salarios del sector *público*.

La ley 17.224 también dispuso que los salarios resultantes, así como las convenciones colectivas de trabajo, regirían hasta el 31 de diciembre de *1968*. Y de hecho los salarios brutos, salvo los del sector construcción, no se modificaron. Pero la ley 17.600, del 29 de diciembre de 1967, a partir del 1 de enero de 1968 redujo el aporte jubilatorio personal en *6* puntos porcentuales (para el personal de las cajas jubilatorias de industria y comercio, de *11%* a *5%* de los salarios), "lo cual implicó un aumento de *6,7%* en el salario de bolsillo" (de Pablo, 1972).

La ley 17.620, del 23 de enero de 1968, dispuso que el *sueldo anual complementario* se abonaría en *2* cuotas: la primera el 30 de junio de cada año, la segunda el 31 de diciembre; lo cual implicó adelantar en un semestre la mitad del medio aguinaldo.

La ley 18.016, del 24 de diciembre de 1968, aumentó *8%* los salarios del sector *privado* a partir del 1 de enero de 1969, disponiendo además que los nuevos salarios rigieran hasta el 31 de diciembre de 1969. La realidad pudo más, por lo que los salarios nominales no permanecieron fijos a lo largo de dicho año; y el decreto 8673, del 31 de diciembre, dispuso que las *empresas del Estado* procederían a ajustar los montos de las retribuciones de su personal, según lo dispuesto por la ley 18.016, debiendo financiarlo con las economías producidas a partir del 1 de enero de 1967, o las que se ejecutaran durante 1969.

La ley 18.152, del 14 de marzo de 1969, facultó al Poder Ejecutivo a modificar o reemplazar los regímenes del personal de los órganos, servicios y dependencias de la administración pública nacional, y sus correlativos sistemas de remuneraciones, cuando por razones de ordenamiento y transformación lo considerara necesario; el decreto 1020, también del 14 de marzo, esta-

bleció *metas* salariales, entre un mínimo de *3 años* y un máximo de *5*, para docentes, personal militar y ciertos empleados públicos; y el decreto 3082, del 10 de junio, modificó el régimen de asignaciones familiares, escalafón, licencias, justificaciones y permisos, de los empleados de la administración pública nacional.

"Hacia setiembre de 1969 comenzará la constitución de comisiones paritarias para la determinación de las condiciones laborales en 1970, *como lo anunciara el presidente a fines de 1968*", anunció Dagnino Pastore el 12 de junio de 1969, al reemplazar a Krieger Vasena (Dagnino Pastore, 1970). El decreto 4686, del 22 de agosto de 1969, aprobó el *orden* en el cual se renovarían las convenciones colectivas de trabajo (la negociación de las primeras convenciones se realizaría a partir de setiembre de 1969, la de las últimas a partir de diciembre).

El decreto 4919, del 4 de setiembre de 1969, creó el *Consejo nacional asesor de precios y salarios*, integrado por 4 funcionarios públicos, y otros tantos representantes de los sectores laboral y empresario (el decreto 2479, del 29 de mayo de 1970, modificó el decreto 4919/69). "A partir del 1 de noviembre de 1969 aumentarán las remuneraciones en *$mn 3.000* mensuales, libres de toda carga social [equivalente a *15%* del salario mínimo], a partir del 1 de marzo de 1970 y hasta el 31 de diciembre de 1971 los salarios aumentarán *7%*, sobre los básicos de convenio vigentes; y a partir del 1 de enero de 1970 aumentarán *8%* las jubilaciones y pensiones. Las convenciones colectivas de trabajo se limitarán al análisis de las cláusulas *no* salariales" (discurso del 9 de octubre de 1969, reproducido en Dagnino Pastore, 1970). El aumento salarial, así como la exclusión de la cuestión salarial dentro de la negociación de las convenciones colectivas de trabajo, fueron dispuestos por la ley 18.396, del 9 de octubre de 1969; y la ley 18.397, dictada en la misma fecha, prohibió trasladar a precios los mayores costos laborales (el decreto 8471, del 30 de diciembre, dictó las normas de aplicación de la ley 18.396; y el decreto 6399, del 9 de octubre, reglamentó la ley 18.397).

En materia de *asignaciones familiares*, la ley 17.396, del 22 de agosto de 1967, fijó en $mn 400 para el personal no agropecuario, y en $mn 300 para el agropecuario, el incremento por *escolaridad* dispuesto por la ley 15.223, de 1959 (el decreto 8162, del 8 de noviembre, reglamentó la ley 17.396); el decreto 5912, también del 22 de agosto, fijó subsidios familiares básicos, por hijo y por esposa, para las actividades comprendidas en la caja de subsidios familiares para empleados de comercio, dividiendo al país en *5* zonas (y, por separado, trabajadores agropecuarios), para efectuar agregados y quitas, y también fijó *en 11%* el aporte a la referida caja; la ley 17.617, del 22 de enero de 1968, fijó en *$mn 2.700* el subsidio familiar básico por hijo y por esposa, para las actividades comprendidas en la caja de subsidios familiares para el personal de la industria; la ley 18.017, del 24 de diciembre, amplió y aumentó las asignaciones familiares, porque a las asignaciones por cónyuge, hijo y escolaridad, le *agregó* las asignaciones por *familia numerosa, matrimonio, maternidad y nacimiento de hijo* (el detalle de estos últimos aumentos aparece en de Pablo, 1972). Aprovechando la situación financiera de las cajas de

subsidios, a pesar de la ampliación y aumento de las asignaciones familiares, el aporte se redujo en un punto porcentual, fijándoselo en *10%* de los salarios; el decreto 8620, del 31 de diciembre, extendió a los empleados *públicos* todavía no incluidos, en el régimen de asignaciones familiares reglado por la ley 18.017; el decreto 1852, del 21 de abril de 1969, dictó las normas a través de las cuales las *empresas del Estado* abonarían las asignaciones familiares a las que se refiere la ley 18.017; y el decreto 4761, del 25 de agosto, implantó una *sindicatura* en las cajas de subsidios familiares para empleados de comercio, industria y estiba.

Por último, la ley 18.596, del 6 de febrero de 1970, dispuso que las remuneraciones en dinero, debidas a la prestación de servicios laborales, debían ser pagadas en *efectivo, cheque* o mediante *acreditación en cuenta bancaria,* dentro de los *5* días una vez vencido el período, en el caso de la remuneración mensual, y dentro de los *3* días, en el caso de la quincenal (el decreto 684, también del 6 de febrero, reglamentó la ley 18.596).

...

En el plano laboral se produjeron otras modificaciones. La ley 17.258, del 2 de mayo de 1967, creó el *Fondo de desempleo para los trabajadores de la industria de la construcción,* el cual reemplazó al régimen de preaviso y despido vigentes. El Fondo se alimentó con *4%* de los salarios básicos, más *4%* adicional durante el primer año de desempeño del trabajador, el cual dispondría del fondo de desempleo cuando cesara la relación laboral, cualquiera fuera la causa que la produjera (58); y autorizó en la industria de la construcción, a incrementar los salarios *10%* sobre los niveles anteriores a la vigencia de la ley 17.224, aumento que se acumulará a los salarios resultantes de la aplicación de la referida ley (la ley 17.392, del 18 de agosto, modificó la ley 17.258; en tanto que el decreto 5905, también del 18 de agosto, reglamentó la ley 17.258).

La ley 17.158, del 2 de febrero de 1967, *suspendió* la *estabilidad* del personal de los organismos nacionales de previsión; el decreto 1421, del 13 de marzo, dispuso que las *bolsas de trabajo* a cargo de las organizaciones de trabajadores con personería gremial, proveerían a los patrones del personal necesario para la realización de las tareas en las actividades contempladas por la ley 13.020, de 1947 (trabajo rural); la ley 17.371, del 1 de agosto, reglamentó el trabajo a bordo de los *buques de matrícula nacional* (la ley 17.823, del 29 de julio de 1968, complementó la ley 17.371); la ley 17.391, del 18 de agosto, elevó a *$mn 10.000* por año de servicio, la *indemnización por despido;*

(58) "La ley surgió de un acuerdo celebrado entre CÉSAR POLLEDO, titular de la Cámara de la Construcción, y ROGELIO CORIA, secretario general de la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA). Sobrevivió a la hiperinflación y 3 décadas después sigue en vigencia" (LOITEGUI, secretario de Obras Públicas que lo implementó, *La Nación,* 26 de julio de 1997).

la ley 17.429, del 8 de setiembre, exceptuó del régimen de la ley 11.338, de 1926 (trabajo nocturno en *panaderías*), a los establecimientos industriales que elaboraran pan, si mecanizaron las diversas etapas del proceso hasta el horno inclusive, poseen cámaras de fermentación reguladas, y tienen condiciones higiénicas adecuadas y satisfactorias que procuren la renovación suficiente del aire; la ley 18.018, del 24 de diciembre de 1968, modificó la ley 9688, de 1915 (accidentes del trabajo. El decreto 8525, del 31 de diciembre, reglamentó las leyes 18.017 y 18.018); la ley 18.168, de abril de 1969, modificó la convención colectiva de trabajo del gremio *telefónico* (la ley 18.462, del 28 de noviembre de 1969, a su vez modificó la ley 18.168); y el decreto 2477, del 29 de mayo de 1970, modificó el decreto 969/66, que había reglamentado la ley 14.455, de 1953.

El decreto 2067, del 28 de marzo de 1967, *derogó* el decreto 10.677/46, que declaraba *insalubre* el trabajo que se realizaba en los *subterráneos* de Buenos Aires; el decreto 5755, del 11 de agosto, declaró trabajo insalubre el que se realiza en la industria de *trituración y molienda* de ciertos minerales; y el decreto 5756, también del 11 de agosto, *excluyó* del régimen de insalubridad, a los trabajos de *hilandería* de lana, trituración de trapos y cardados de fábricas de tejidos en general y los que se efectúen en otros lugares de la industria textil.

La ley 17.709, del 19 de abril de 1968, dispuso que *prescribirían* a los *2* años las acciones relativas a créditos provenientes de las relaciones individuales de trabajo y, en general, de disposiciones de convenciones colectivas de tabajo, laudos con eficacia de convenios colectivos y disposiciones legales o reglamentarias del derecho del trabajo; la ley 18.345, del 12 de setiembre de 1969, organizó el procedimiento de la *justicia nacional del trabajo*; la ley 18.523, del 31 de diciembre, dispuso que la *extinción del contrato de trabajo* por mutuo acuerdo de las partes, sólo sería válida cuando se formalizara ante la autoridad administrativa de aplicación de las disposiciones laborales, la autoridad policial o un escribano público; la ley 18.598, del 6 de febrero, modificó la ley 12.637, de 1940, con referencia a la *rescisión* del contrato de trabajo; la ley 18.608, también del 6 de febrero, delimitó la *competencia* de la autoridad nacional del trabajo (el decreto 736, también del 6 de febrero, reglamentó la ley 18.608); la ley 18.692, del 29 de mayo de 1970, dictó las normas a las que debería ajustarse la prestación del servicio nacional de *inspección* del cumplimiento de las leyes laborales; la ley 18.693, también del 29 de mayo, dictó las normas para la *comprobación* y el *juzgamiento* de infracciones en materia laboral; la ley 18.694, dictada en la misma fecha, dictó las normas para *sancionar* las infracciones en materia laboral; y la ley 18.695, también del 29 de mayo, dictó las normas referidas al procedimiento para la comprobación y el juzgamiento de las infracciones en materia laboral.

El decreto 2318, del 6 de abril de 1967, creó la *Comisión coordinadora* de los *servicios sociales sindicales*, para estudiar, analizar y evaluar las medidas tendientes a la más eficiente prestación de los servicios sociales, que cumplen las asociaciones profesionales de trabajadores; la ley 18.483, del 15 de diciembre de 1969, declaró vigentes los *nomencladores* de prestaciones mé-

dicas, odontológicas y de análisis bioquímicos, incluidos en esta ley, para ser utilizados por las *obras sociales*, servicios sociales y mutualidades; y la ley 18.610, del 23 de febrero de 1970, sistematizó el funcionamiento de la *obras sociales*, a partir del hecho de que tendría derecho al goce de todas las prestaciones el personal en relación de dependencia y su correspondiente grupo familiar primario, financiado con *3%* de la remuneración, en el caso del trabajador sin cargas de familia, y *4%* en el del trabajador con cargas de familia (2% a cargo del empleador, 1% o 2% respectivamente a cargo del asalariado). Para promover, coordinar e integrar las actividades de las obras sociales, así como para controlarlas en sus aspectos técnicos, administrativos, financieros y contables, la ley creó el *Instituto Nacional de Obras Sociales* (INOS), y el Fondo de Redistribución, con los aportes computados sobre el sueldo anual complementario, para asistir —vía préstamo, subvención o subsidio— a las obras sociales que por especiales circunstancias así lo requirieran. "La ley entró en vigencia en marzo de 1970" (Echezarreta, 1990). El decreto 1967, del 4 de mayo de 1970, dispuso que los empleadores debían depositar los aportes y contribuciones previstos en la ley 18.610, dentro de los *15* días corridos inmediatamente siguientes a cada mes vencido.

5.1.3. Precios y mercados de bienes

Conclusión de un análisis econométrico referido al período 1958-1966, de funciones de precios dependientes de salarios y costos: "Las firmas del sector manufacturero operan en base a una política de costo pleno. En el corto plazo, este instrumento parece convenientemente satisfactorio para preservar los precios reales y como defensa en contra de la inflación. Esta característica haría eficaz la política de estabilización del mecanismo de precio, porque en la medida que los componentes del costo se estabilizan, también se estabilizan los precios finales" (Arnaudo, 1972). Este tipo de diagnóstico es el que subyace bajo la política de precios del período en consideración, implementada vía un "acuerdo de caballeros", no la aplicación de precios máximos.

"En el acuerdo de precios quiero recordar y destacar un equipo de gente joven que se había formado con Carlos María Moyano Llerena" (Krieger Vasena, 1986), integrado por Juan Dumas, Alberto y Martín Braun, y Hugo Miguens. "Eramos amigos con Krieger Vasena. Como él había leído un trabajo que en 1965 yo había publicado en *Panorama de la economía argentina*, sobre la necesidad de implementar un 'acuerdo de precios', me dijo: 'vos ponelo en práctica', y entonces me dio plenos poderes para hablar con los empresarios, algunos de los cuales eran amigos míos... Realicé entrevistas con un centenar de los empresarios más importantes de Buenos Aires, completamente a título privado, pero por supuesto la gente sabía que Krieger Vasena estaba detrás de esto" (Moyano Llerena en Vercesi, 1999).

"Proponemos a los empresarios argentinos un compromiso, consistente en mantener por *6 meses* sus actuales precios. Si hay que incorporar aumentos de costos, se le pide a los empresarios una absorción de *3%*... Quienes adhieran se beneficiarán con la preferencia en compras públicas y en las

resultantes de los nuevos créditos bancarios para consumo" (discurso del 11 de mayo de 1967, reproducido en Krieger Vasena, 1968).

"La respuesta de la comunidad empresarial fue muy favorable. *84* empresas adhirieron enseguida (el 22 de mayo de 1967), y *195* lo hicieron inmediatamente después. Casi *1.400* empresas figuran en el listado anexo a la circular del BCRA B 578, del 4 de agosto de 1967, que creó los préstamos personales para consumo; en noviembre de 1967, 1.961 empresas participaban en el acuerdo y a fines de 1968, *3.500* firmas" (de Pablo, 1972).

El decreto 5272, del 21 de julio de 1967, dispuso que los comerciantes de comestibles y bebidas, indumentaria, higiene y tocador, menaje y artículos de limpieza, bazar, materiales para la construcción y sanitarios, materiales y accesorios para electricidad, artefactos eléctricos y mecánicos para el hogar, y libros de texto y útiles escolares, *sobre cada artículo* debía exhibirse el *precio* de venta; el decreto 5273, también del 21 de julio, dispuso que los comerciantes de *frutas y hortalizas* debían conservar las facturas y boletas de compra, en las que se detallará especie, variedad, cantidad y precios unitarios y total, extendidas a su nombre; la ley 17.724, del 29 de abril de 1968, modificó la ley 17.017, que había derogado la ley 16.454, de 1964 (de abastecimiento), pero mantuvo la facultad de liberar la importación de bienes para abastecer el exceso de demanda interna (la ley 18.597, del 6 de febrero de 1970, modificó la ley 17.724).

La ley 18.336, del 4 de setiembre de 1969, dispuso que las empresas *no podrían trasladar* a los precios, los mayores costos laborales que resultaran de las convenciones colectivas de trabajadores, que regirían a partir del 1 de enero de 1970 (la resolución del ministerio de Economía 61, también del 4 de setiembre, reglamentó la ley 18.336); el decreto 4920, también del 4 de setiembre, dispuso que los fabricantes o fraccionadores de bienes, y los prestatarios de servicios, no adheridos al acuerdo voluntario de precios, que hubieran aumentado los mismos entre el 1 de julio y el 4 de setiembre de 1969, debían comunicarlo a la secretaría de Industria y Comercio Interior; la ley 18.397, del 9 de octubre, dispuso que las empresas no podrían trasladar a los precios, los mayores costos laborales que resultaran de la ley 18.396 (la ley 18.699, del 2 de junio de 1970, aclaró la ley 18.397, estableciendo que la misma no sería de aplicación a aquellos contratos ya celebrados, o en curso de adjudicación, correspondientes a licitaciones que se hubieran verificado con anterioridad al 9 de octubre de 1969, por el sector público); y el decreto 7832, del 5 de diciembre, dispuso que las presentaciones comunicando aumentos de precios, que se efectuaran en relación con el acuerdo voluntario de precios, o en virtud del decreto 6399/69 (reglamentario de la ley 18.397), debían ser acompañadas de los elementos de juicio que se detallan, cuando los costos se hubieran incrementado a causa de compras efectuadas a otras empresas.

. . .

No hubo control generalizado de precios, pero se actuó de manera directa en casos específicos. "A raíz del fracaso parcial de una cosecha de *papas*, el

ministerio de Economía propuso la importación. Al tiempo que eliminó los derechos de importación la ley 17.394, del 21 de agosto de 1967, autorizó a la Junta Nacional de Granos (JNG) a importar y comercializar en el mercado interno, papa para consumo (la autorización para importar corrió hasta el 15 de octubre de 1967, la de comercialización de la papa importada no tuvo límites)... La JNG llamó a licitación por 100.000 toneladas de papa, preferentemente de pulpa blanca. Se presentaron 11 ofertas, todas las cuales fueron rechazadas. Pero [el gobierno] negoció con un comerciante comprar papa amarilla, a menor precio... La mayor parte de la papa se pudrió porque la gente no la comía y la papa de la cosecha nueva ya estaba llegando a la plaza con precio aceptable" (Roth, 1980) (59).

El decreto 5336, del 25 de julio de 1967, fijó *márgenes* minoristas para la comercialización de *frutas, hortalizas y papas*; el decreto 5904, del 18 de agosto, fijó en "hasta" $mn 29 por litro, el *precio máximo* de la leche pasterizada; y el decreto 9566, del 29 de diciembre, fijó *márgenes* minoristas para la comercialización de *carne vacuna*.

El decreto 1649, del 15 de abril de 1970, fijó un *margen máximo* de *30%* en la etapa minorista de la venta de *manzanas, bananas y naranjas*; el decreto 1650, también del 15 de abril, fijó un margen máximo de *35%* para la *cebolla, zanahoria, zapallo, zapallito, repollo y choclo*; el decreto 1651, dictado en la misma fecha, fijó un margen máximo de *40%* para la *lechuga*; el decreto 1652, también del 15 de abril, fijó *precio máximo* al *tomate fresco*; el decreto 1653, dictado en la misma fecha, fijó precio máximo al *pan francés*; el decreto 1654, también del 15 de abril, *prohibió* que hoteles, restaurantes y casas de comida, prepararan o suministraran platos elaborados con *carne vacuna* entre las 8 horas del jueves y las 8 horas del sábado; el decreto 1655, dictado en la misma fecha, fijó los *márgenes* de utilidad bruta para las distintas etapas de la comercialización de la *carne vacuna* (el decreto 2496, del 1 de junio, modificó el decreto 1655/70); y el decreto 1656, también del 15 de abril, dispuso la obligatoriedad de extender *factura* por duplicado, a los comercializadores de *papa*.

En acciones directas en materia de mercados de bienes, el decreto 959, del 16 de febrero de 1967, autorizó a la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires a *internar* en lugares de dominio público o privado, las *ferias francas* permanentes o rotativas que funcionan en la vía pública; el decreto 2426, del 10 de abril, dispuso que la secretaría de Industria y Comercio fuera el órgano de aplicación del *control* de los procesos de producción, comercialización y distribución de bienes; la ley 17.347, del 18 de julio, autorizó al Poder Ejecutivo a reglamentar el uso integral de cajas de carga (*containers*) en el transporte nacional e internacional de mercaderías de importación y exportación por

(59) Notable antecedente de lo que, en función de lo que ocurrió a partir de abril de 1986, se denominó 'los pollos de [Ricardo] Mazzorín', como se verá más adelante. La ineficiencia gubernamental para solucionar problemas específicos, sectoriales o regionales, supera las barreras ideológicas o de corrientes económicas.

vía marítima, aérea o terrestre (el decreto 925, del 23 de febrero de 1968, reglamentó la ley 17.347); la ley 17.422, del 5 de setiembre, ratificó el convenio celebrado entre los ministros de Economía e Interior, el gobernador de la provincia de Buenos Aires y el intendente de la ciudad de Buenos Aires, que *crea* la Corporación del *Mercado Central* de Buenos Aires; el decreto 8706, del 20 de noviembre, afectó a la instalación de *supermercados*, los terrenos comprendidos en la ley 13.539, de 1949, que había facultado al Poder Ejecutivo a vender bienes inmuebles pertenecientes al sector público; la ley 18.284, del 18 de julio de 1969, aprobó el *Código alimentario argentino*, conteniendo las disposiciones higiénico-sanitarias, bromatológicas y de identificación, del Reglamento alimentario (el decreto 2126, del 30 de junio de 1971, reglamentó la ley 18.284); la ley 18.425, del 30 de octubre, actualizó la legislación en materia de *promoción comercial*, distinguiendo los supermercados totales, los supermercados, las supertiendas, los autoservicios, las cadenas de negocios minoristas, las organizaciones mayoristas de abastecimiento, los tipificadores-empacadores de productos perecederos y los centros de compras (el decreto 7076, también del 30 de octubre, reglamentó la ley 18.425); el decreto 7767, del 1 de diciembre, *prohibió* el anuncio, promoción, divulgación o realización de *sorteos*, tómbolas, loterías o cualquier otro juego de azar por medio de la radiodifución o televisión; y el decreto 1039, del 17 de marzo de 1970, dictó normas para facilitar la *fiscalización* de precios de artículos de primera necesidad.

Las leyes 17.134, del 24 de enero de 1967, 17.222, del 31 de marzo, 17.278, del 12 de mayo, y 17.395, del 22 de agosto, *ratificaron* los convenios celebrados entre la secretaría de Industria y Comercio, el gobierno de la provincia de Tucumán, el banco de la referida provincia y CIFEN, con diversos *ingenios azucareros*; la ley 17.163, del 17 de febrero, dispuso que la producción, industrialización y comercialización de materias primas sacarígenas, azúcar y subproductos, serían objeto de suficiente orientación, regulación y fiscalización por parte del Poder Ejecutivo, hasta tanto fuera logrado el adecuado equilibrio entre producción y demanda, y hubiera sido corregida la profunda distorsión económica y social que afecta la actividad azucarera nacional, para lo cual *prohibió* la instalación de nuevos ingenios, fijó un *cupo* la producción, fecha de terminación de la zafra, precio mínimo al cual los ingenios debían comprar la materia prima, etc.; y la ley 17.999, del 11 de diciembre de 1968, agregó a lo dispuesto por la ley 17.163, de 1967, que los *ingenios azucareros* que se habían mantenido inactivos durante la zafra de 1968, y los que en el futuro cesaran en su actividad, sólo podrían reabrirse si lo autorizaba expresamente el Poder Ejecutivo.

La ley 17.175, del 20 de febrero de 1967, creó —con carácter transitorio— un *fondo* destinado a solventar la tecnificación de las explotaciones *tabacaleras*, financiado con $mn 5 por cada paquete de cigarrillos, abonándole a los productores cierta cantidad de dinero según el tipo de tabaco utilizado —ejemplos: $mn 90 por cada kilogramo de tabaco Virginia, $mn 84 por cada kilogramo de Burley, etc.— (la ley 17.461, del 22 de setiembre de 1967, prorrogó la ley 17.175; la ley 18.041, del 31 de diciembre de 1968, prorrogó —con modificaciones— la ley 17.461; el decreto 8966, también del 31 de diciembre,

reglamentó la ley 18.041; la ley 18.512, del 31 de diciembre de 1969, volvió a prorrogar la ley 17.461; y el decreto 8473, también del 31 de diciembre, reglamentó la ley 18.512); el decreto 1197, del 7 de marzo de 1968, destinó $mn 2 por paquete de *cigarrillos*, que los fabricantes estarían autorizados a retener en virtud de la ley 17.461, para compensar aumentos de costos, incrementar *15%* el precio de acopio del tabaco, y cubrir otros eventuales aumentos de costos que podrían ocurrir en el futuro; y la ley 18.604, del 6 de febrero de 1970, *prohibió* durante 1 año la *publicidad* por TV, radio y cine, de *cigarrillos* (el decreto 628, también del 6 de febrero, reglamentó la ley 18.604).

La ley 17.189, del 28 de febrero de 1967, aprobó el régimen de comercialización de *medicamentos* (el decreto 5810, del 16 de agosto, reglamentó la ley 17.189); la ley 18.233, del 28 de mayo de 1969, aprobó el régimen de comercialización de las *especialidades medicinales* (el decreto 2858, del 30 de mayo, reglamentó la ley 18.233); y la ley 18.691, del 29 de mayo de 1970, dictó las normas para la comercialización y expendio de *especialidades medicinales.*

La ley 17.378, del 3 de agosto de 1967, *limitó* la plantación de nuevos *viñedos*, y la renovación de los existentes en las provincias de Mendoza, Río Negro y San Juan; la ley 17.482, del 16 de octubre, estableció durante un año el *prorrateo* de la salida de vinos comunes, sobre las existencias al 31 de octubre de 1967; y la ley 17.499, del 23 de octubre, *prohibió* la implantación de *nuevos viñedos* mediante la utilización de híbridos productores directos.

El decreto 7873, del 23 de octubre de 1967, autorizó a presentar una denuncia por presunta comisión de *maniobras monopólicas*, contra empresas de *servicios fúnebres*; la ley 17.500, del 25 de octubre, dictó las normas referidas a la *pesca*, disponiendo que los recursos del mar territorial argentino son propiedad del Estado nacional, el cual concedería su explotación según las disposiciones de esta ley (el decreto 8802, del 22 de noviembre, aprobó el "reglamento provisorio para otorgar permisos de explotación de los recursos vivos del mar territorial argentino a barcos extranjeros", dentro de la ley 17.500); la ley 17.545, del 21 de noviembre, dictó las normas para la apertura de *carnicerías* en Capital Federal (el decreto 1498, del 13 de marzo de 1968, reglamentó la ley 17.545); y el decreto 8231, del 17 de diciembre de 1969, obligó a extender factura por duplicado en la comercialización mayorista de *papa.*

En materia de *alquileres*, la ley 17.368, del 27 de julio de 1967, dispuso que todos los contratos de locación suscriptos *a partir* de la publicación de la presente ley, y que no fueran continuación de otros anteriores, quedaban sujetos al Código Civil; y la ley 17.607, del 29 de diciembre, dispuso que el 30 de junio de 1968 vencieran los contratos de alquiler de los inmuebles destinados al comercio, la industria y las otras actividades lucrativas, y que el 31 de diciembre de 1968 vencieran los contratos de alquiler de los inmuebles destinados al ejercicio profesional. En otros términos, se *liberaron* los citados alquileres, luego de un período de transición de 6 meses y 1 año respectivamente.

En materia de *arrendamientos*, la ley 17.181, del 21 de febrero de 1967, declaró *disueltas* la Cámara Central y las Cámaras Regionales de Conciliación

y Arbitraje Obligatorio de arrendamientos y aparecerías rurales; la ley 17.253, del 27 de abril, dispuso que todos los contratos de arrendamientos y aparcerías rurales prorrogados, *vencerían* indefectiblemente el 31 de mayo o el 31 de diciembre de 1968, dependiendo de si eran en dinero o a porcentaje respectivamente (el decreto 5438, del 28 de julio, reglamentó la ley 17.253); y la ley 17.685, del 18 de marzo de 1968, dispuso que los convenios suscriptos entre propietarios y arrendatarios o aparceros, que tuvieran como objeto liquidar las cuestiones pendientes con motivo de la ley 17.253, no serían interpretados como un nuevo contrato, aunque se conviniera una prórroga que excediera de los plazos fijados en dicha ley.

5.1.4. Política fiscal

La política fiscal aplicada por Krieger Vasena fue cualquier cosa menos pasiva, por lo que en este plano es donde menos se entiende que su gestión haya sido calificada como "liberal".

a. Inversión pública. "No había proyectos de inversión pública listos para implementar. En el verano de 1967 la obra pública más grande que se hizo fue ensanchar la ruta 2, que une Buenos Aires con Mar del Plata, lo cual parece ridículo, pero era tremendamente angosta. Luego sí se hicieron grandes obras" (Folcini en Vercesi, 2002). "Cuando en el verano de 1968 se terminó el puente de avenida General Paz y Libertador, la gente vino a verlo desde lejos. ¿Todo esto por un puente, que en 1980 sería un modesto puente más? No. El país había reencontrado su capacidad para hacer. Eso era lo que se saludaba. Que simultáneamente se estuvieran proyectando, haciendo o terminando, El Chocón, Salto Grande, el túnel Hernandarias [que une las ciudades de Paraná y Santa Fe], el puente Corrientes-Barranqueras, el complejo Zárate-Brazo Largo y los puentes sobre el río Uruguay, un año después no llamaba la atención. Era ya lo normal... Más importante que la obra pública era el concepto de integración" (Roth, 1980).

La ley 17.520, del 7 de noviembre de 1967, autorizó al Poder Ejecutivo a otorgar *concesiones* para la construcción, conservación o explotación de obras públicas mediante el cobro de tarifas o *peaje*. "El secretario de Obras Públicas Loitegui fue el inspirador del sistema de construcción financiada por peaje. Todo el mérito le corresponde a él, porque no dejaba semana alguna sin hablarme del tema" (Krieger Vasena). "Sólo para obras nuevas, no para inversiones que pudieran hacerse sobre las ya existentes. Bajo este marco legal se proyectaron la autopista Buenos Aires-La Plata, los accesos a la Capital Federal y las vinculaciones carreteras con la Mesopotamia" (Rima, Sánchez y Yáñez, 1997), nada de lo cual se llevó a la práctica durante el período. La ley 17.804, del 12 de julio de 1968, dispuso que las garantías previstas en la ley 13.064, de 1947 (obras públicas), podrían constituirse mediante seguros de caución.

Por orden cronológico, la ley 17.257, del 2 de mayo de 1967, ratificó los decretos 7122/56 y 3765/63, que habían declarado "de interés nacional" y "de prioridad nacional" respectivamente, la construcción del *túnel subfluvial*

Paraná-Santa Fe; y la ley 17.735, del 13 de mayo de 1968, suspendió durante 1968 y 1969, el pago de los servicios financieros a cargo de las provincias de Entre Ríos y Santa Fe, por las deudas contraídas con el gobierno Nacional, emergentes de los anticipos reintegrables acordados hasta el 31 de diciembre de 1967, para financiar la ejecución de la referida obra. El túnel "fue inaugurado el 13 de diciembre de 1969" (López Alonso, 1982).

La ley 17.548, del 21 de noviembre de 1967, dispuso la construcción de un *puente* sobre el río Paraná, para unir las provincias de Corrientes y Chaco, conocido como puente *Corrientes-Barranqueras*, aclarando que el costo total de la obra sería amortizado mediante el cobro de un derecho de peaje que deberían abonar los usuarios del puente; la ley 17.718, del 25 de abril de 1968, autorizó a favor de la Dirección Nacional de Vialidad, la apertura de un crédito para la financiación de la construcción del complejo *Zárate-Brazo Largo*, indicando que el costo de la obra sería amortizado mediante el cobro de un derecho de peaje que deberían abonar los usuarios durante 20 años; y la ley 17.959, del 6 de noviembre, aprobó el convenio suscripto entre Argentina y Uruguay, para construir el puente *Paysandú-Colón*.

El decreto 3846, del 5 de junio de 1967, autorizó a la dirección nacional de Energía y Combustibles, a contratar los servicios de asistencia y contralor técnico de ingeniería, necesarios en la construcción del complejo hidroeléctrico *El Chocón-Cerros Colorados*, luego de realizar un concurso privado con por lo menos *6* firmas mundialmente reputadas en la materia; el decreto 7925, del 23 de octubre, autorizó a *fundar* una sociedad denominada Hidroeléctrica Norpatagónica SA (*HIDRONOR*), cuyo objeto sería la construcción y explotación de aprovechamientos hidráulicos en la zona del Comahue; la ley 17.574, 21 de diciembre, le otorgó a HIDRONOR la *concesión* para construir y explotar las obras del complejo El Chocón-Cerros Colorados. Para lo cual creó el *Fondo* El Chocón-Cerros Colorados, el cual se integraría con los montos recaudados por la ley 16.882 (60), más *5%* de la facturación eléctrica, *5%* sobre el petróleo crudo que se elaborara en el país, y aportes directos del Tesoro Nacional. A las obligaciones que emitió HIDRONOR S.A. el Poder Ejecutivo les otorgó la garantía de la Nación (el decreto 3851, del 4 de julio de 1968, reglamentó la ley 17.754). "El Banco Interamericano de Desarrollo otorgó un préstamo por *$us 82 M.* para construirlo" (BCRA, Memoria 1968); el decreto 2175, del 26 de abril de 1968, facultó a la secretaría de Energía y Minería, a aplicar los recursos del *Fondo* El Chocón-Cerros Colorados, para integrar las acciones ya suscriptas, o que suscribiera, por cuenta del Estado nacional, de la empresa HIDRONOR; la ley 17.803, del 4 de julio, incluyó a HIDRONOR, al

(60) Dicha ley, del 19 de *mayo* de 1966, es decir, dictada en los últimos días de la gestión Illia, había dispuesto que el Poder Ejecutivo licitara la ejecución de las obras de El Chocón. Para financiar la totalidad de las inversiones en moneda nacional se había creado un Fondo, alimentado con *2%* de las tarifas eléctricas, *3%* sobre el petróleo crudo que se elaborara en el país, más aportes directos del Tesoro. De manera que formalmente fue Illia quien lanzó la construcción de El Chocón. A qué velocidad se hubiera construido de haber permanecido Illia en su gobierno, es una cuestión que proporciona materia prima para un debate eterno.

solo efecto de la contratación de servicios, en la enumeración de entidades comprendidas en el art. 11 de la ley 15.273, de 1960 (desgravaciones impositivas); la ley 17.866, del 22 de agosto, dispuso que los *proveedores* de HIDRONOR, sus contratistas o subcontratistas, que suministraran bienes sin uso, de origen nacional, destinados a ser incorporados a las obras del complejo El Chocón-Cerros Colorados, gozarían de los beneficios acordados por el art. 2 de la ley 17.529, de 1967 (deducción por exportación de productos promocionados, en el impuesto a los réditos); el decreto 8053, del 17 de diciembre, aprobó el convenio suscripto entre la secretaría de Energía y Minería e HIDRONOR, el 29 de noviembre de 1968, para la *construcción y explotación* de las obras; y el decreto 4913, del 1 de setiembre de 1969, aprobó el convenio de financiación concertado entre HIDRONOR y Lazard Brothers de Inglaterra, para adquirir *turbinas* hidráulicas destinadas a la central El Chocón. "El 29 de noviembre de 1972 se inauguró la primera turbina" (López Alonso, 1982).

La ley 17.605, del 29 de diciembre de 1967, dispuso que el Poder Ejecutivo pusiera en ejecución un plan de promoción social, construcción y financiación de *8.000 viviendas*, tendiente a solucionar el problema habitacional provocado por las recientes inundaciones, y la erradicación de las villas de emergencia de Capital Federal y el Gran Buenos Aires (el decreto 9583, también del 29 de diciembre, reglamentó la ley 17.605).

La ley 17.632, del 8 de febrero de 1968, autorizó al Poder Ejecutivo tomar a su cargo, desde el 1 de diciembre de 1967, por cuenta de la provincia de *Tucumán*, el pago de los servicios financieros correspondientes al saldo aún no amortizado, por *Libras 8,5 M.*, por las obligaciones asumidas por la citada provincia, emergentes de la ejecución de las obras del dique *El Cadillal.*

El decreto 749, del 20 de febrero de 1968, autorizó a la *Comisión Nacional de Energía Atómica* (CONEA), a aceptar la oferta presentada por la firma *Siemens* Aktiengesellschaft, para la instalación de una *central nuclear* en la localidad de *Atucha*, Provincia de Buenos Aires (luego denominada Atucha I); la ley 18.243, del 10 de junio de 1969, *eximió* del pago de derechos y de todo otro gravamen nacional, la importación de maquinarias, equipos, materiales y elementos amparados por la autorización que prevee el decreto 5340/63, que efectuaran la CONEA o la firma Siemens, con destino a la central nuclear de Atucha; el decreto 3059, también del 10 de junio, dispuso que las empresas adjudicatarias de licitaciones de elementos electromecánicos para dicha central, gozarían de los beneficios establecidos en la ley 18.243, de 1969; el decreto 3060, dictado en la misma fecha, declaró como de despacho directo forzoso a planta, los equipos, maquinarias, materiales y elementos, que introdujeran con destino a la central, la CONEA o Siemens; y el decreto 3061, también del 10 de junio, eximió del pago del impuesto a los réditos, a la percepción de honorarios o sueldos del personal especializado, que ingresara al país contratado por Siemens, con la única y exclusiva finalidad de prestar servicios en la central nuclear de Atucha, la cual fue inaugurada el 20 de marzo de 1974.

La ley 17.678, del 12 de marzo de 1968, creó el *Fondo de integración territorial*, para financiar —bajo la forma de aportes no reintegrables— traba-

jos públicos de interés provincial destinados a crear la infraestructura requerida por el desarrollo del país (el decreto 1705, del 29 de marzo, reglamentó la ley 17.678); y la ley 17.879, del 5 de setiembre, dispuso que el FIT podría dedicarse a financiar inversiones en trabajos públicos a realizarse en *Tierra del Fuego*.

La ley 17.819, del 29 de julio de 1968, modificó la ley 14.771, de 1958, que había creado los *yacimientos mineros de Agua de Dionisio*, posibilitándole al Poder Ejecutivo celebrar convenios con integrantes del sector privado, nacionales o extranjeros, a los fines de la exploración o explotación de los referidos yacimientos.

b. Empresas del Estado. "Durante este período ocurrieron cambios muy importantes en el sector, tanto por la importancia de las empresas públicas que se crearon, como por las modalidades institucionales que se llevaron a cabo... En 1967 fue creada la Corporación del *Mercado Central de Buenos Aires*, actuando de manera conjunta la Nación, la provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, para transformar la comercialización de productos primarios en la región; en 1969 fue creada *Hierro Patagónico de Sierra Grande S. A.* (HIPASAM), para explotar la mina de hierro homónima; en 1970 *Petroquímica General Mosconi*, para producir aromáticos básicos; en 1971 *Petroquímica Bahía Blanca*, para elaborar etileno, junto a otras 4 empresas mixtas que lo consumen y forman un polo integrado; y en 1973 *Petroquímica Río Tercero*, para elaborar disocianato de tolueno" (Ugalde, 1984).

La ley 17.318, del 19 de junio de 1967, dispuso que las sociedades anónimas que se constituyeran, siendo el Estado nacional, los estados provinciales, etc., propietario de por lo menos *51%* del capital social, debían funcionar como las sociedades anónimas privadas; y el decreto 4950, del 5 de setiembre de 1969, *suspendió* la aplicación de la ley 17.063, de 1966, que había dispuesto que las designaciones de personal en el sector público serían realizadas ad referéndum del Poder Ejecutivo, respecto del personal de Ferrocarriles Argentinos, ENTEL, Subterráneos de Buenos Aires y Flota Fluvial del Estado Argentino.

La ley 17.331, del 5 de julio de 1967, *denegó* la aprobación legislativa al contrato celebrado entre Fabricaciones Militares (FM) y Minera y Siderúrgica Patagónica (*MISIPA*); el decreto 4716, también del 5 de julio, *revocó* el decreto 157/61, que había aprobado el acuerdo entre FM y MISIPA; el decreto 5925, del 22 de agosto, dispuso que FM ofrecería, para facilitar la pronta explotación del yacimiento ferrífero de Sierra Grande, la *exención* de derechos de importación a las maquinarias, accesorios y repuestos necesarios para la exploración, estudio y explotación del yacimiento, de los impuestos a los réditos, sustitutivo a la trasmisión gratuita de bienes, a las ventas, para educación técnica, de sellos, etc.; el decreto 4045, del 25 de julio de 1969, aprobó el *tamaño* del proyecto de explotación propuesto por FM, para obtener 2 M. de toneladas anuales de mineral de hierro en forma de pellets; y la ley 18.605, del 6 de febrero de 1970, aprobó el acta constitutiva de *HIPASAM*, para explotar

los yacimientos ferríferos de Sierra Grande, acordándole durante 10 años los beneficios otorgados por el decreto 5925/67.

En materia de *hidrocarburos*, la ley 17.246, del 24 de abril de 1967, aprobó el convenio celebrado entre el secretario de Energía y Minería, el procurador del Tesoro, y el administrador general de YPF, con *Pan American Oil Company*, realizado el 30 de marzo de 1967, comprometiéndose YPF a abonar *$us 58,7 M.*, en satisfacción total de los montos debidos (el decreto 6656, del 20 de octubre de 1969, reglamentó parcialmente la ley 17.246); la ley 17.319, del 26 de junio, declaró que los yacimientos de *hidrocarburos* líquidos y gaseosos pertenecían al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado nacional, al tiempo que aclaró que el Poder Ejecutivo podría otorgar permisos de exploración y concesiones temporales de explotación y transporte de hidrocarburos, dentro de los cuales los permisionarios tendrían el dominio sobre los hidrocarburos que extrajeran (los decretos 1671, del 9 de abril; 3086, del 31 de mayo de 1968; y 6815, del 20 de octubre de 1969, reglamentaron parcialmente la ley 17.319); la ley 17.320, también del 26 de junio, *eximió* a YPF del pago de gravámenes, impuestos y tasas; el decreto 5906, del 21 de agosto, creó el *registro de empresas petroleras*, a cargo de la autoridad de aplicación de la ley 17.319; el decreto 5907, también del 21 de agosto, dispuso que la autoridad de aplicación de la ley 17.319, procedería a realizar *concursos* destinados a adjudicar *permisos de exploración* de hidrocarburos, en las zonas I (Samborombón), II (Bahía Blanca) y III (Río Salado); el decreto 7765, del 23 de octubre, aprobó los pliegos de condiciones para llamar a concurso público internacional, para la constitución de sociedades anónimas que tuvieran por objeto principal la explotación de las áreas petrolíferas de *Petroquímica EN*, de la destilería de petróleo y de la fábrica de cemento y yacimientos mineros de dicha empresa, respectivamente; la ley 17.513, del 31 de octubre, aprobó el acta firmada el 20 de setiembre de 1967 por el secretario de Energía y Minería, el procurador del Tesoro y el administrador general de YPF, con *Astra*, para clarificar el decreto 744/63; los decretos 802 a 809, del 22 de febrero de 1968, otorgaron permisos de exploración petrolera a diferentes empresas. El decreto 802, sobre el área III, a *Argentine Sun Oil Company*; el 803, sobre el área II, a *Union Oil Company*; el 804, sobre el área II, a *Signal Petroleum Company*; el 805, sobre el área I, a *Keer Mc Gee*; el 806, sobre todas las áreas, a *Hunt International Petroleum Company*; el 807, sobre el área III, a *Signal Petroleum Company*; el 808, sobre el área I, a *Agip Argentina*; y el 809, sobre el área III, a *Agip Argentina*; la ley 17.656, del 23 de febrero, aprobó el convenio de transacción firmado entre el secretario de Energía y Minería, el procurador del Tesoro y el administrador general de YPF con la Compañía Argentina para el Desarrollo de la Industria del Petróleo y Minerales (*CADIPSA*); el decreto 7219, del 20 de noviembre, autorizó a la Dirección Nacional de Vialidad a *excluir*, dentro de los pliegos de condiciones para la ejecución de obras públicas, la obligación de consumir materiales asfálticos elaborados y expendidos por YPF; y la ley 18.380, del 25 de setiembre de 1969, aprobó el acta celebrada entre la secretaría de Industria y Comercio Interior, y la firma Astra, para constituir *ASTRASUR* Refinerías Patagónicas de Petróleo SA, cuyo objeto sería el montaje y explotación de una refinería de petróleo en Comodoro Rivadavia y actividades habituales de la industria petrolera.

La ley 17.359, del 19 de julio de 1967, declaró de interés nacional la instalación de una *estación terrena* de comunicaciones mediante satélites, en el partido de Balcarce, provincia de Buenos Aires; la ley 18.005, del 18 de diciembre de 1968, autorizó al Poder Ejecutivo a incorporar a la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (*ENTEL*), a la Compañía Telefónica Interprovincial SA, prestataria del servicio telefónico público en las provincias de Catamarca y La Rioja; el decreto 8230, del 20 de diciembre, *suspendió* las sanciones que hubiera correspondido aplicarle a los abonados por haber realizado instalaciones telefónicas clandestinas (sic), debiendo aquellos denunciar toda instalación clandestina dentro de los 120 días corridos de aprobado el decreto; el decreto 8541, del 31 de diciembre, dispuso que ENTEL organizaría el servicio de telecomunicaciones mediante satélites, que se ejecutaría en todo el país, lo vincularía por medio de ese sistema con cualquier Estado extranjero, teniendo a su cargo la explotación de dichas comunicaciones con carácter *exclusivo*; el decreto 2314, del 16 de mayo de 1969, modificó el decreto 398/66, que había fijado *prioridades* en materia de *instalación* de teléfonos; el decreto 5937, del 26 de setiembre, dispuso que las empresas prestadoras de servicios públicos de telecomunicaciones, podrían *conectar* circuitos directos internos, arrendados por las mismas a máquinas teleimpresoras, aparatos telefónicos o cualquier dispositivo específico de otros sistemas de telecomunicaciones compatible con sus redes, sin la autorización de la secretaría de Comunicaciones; el decreto 6222, del 6 de octubre, modificó legislación aprobada en 1936 (sic), referida a la prestación del servicio telefónico público; y el decreto 6314, del 8 de octubre, dispuso que el servicio público de telecomunicaciones *internacionales*, sería ejecutado *exclusivamente* por ENTEL.

El decreto 5798, del 16 de agosto de 1967, aprobó el *plan de expansión* de la Sociedad Mixta Siderurgia Argentina (*SOMISA*), para llevar a *2 M.* de toneladas anuales, la capacidad de producción de la planta General Savio, con una inversión de *$us 194,9 M.*

El decreto 6489, del 11 de setiembre de 1967, dispuso que los recursos acumulados en el *Fondo nacional de la energía* podrían invertirse en la suscripción y compra de acciones de sociedades anónimas que, dedicadas a la explotación energética, funcionen según la ley 17.318; y el decreto 7014, del 22 de setiembre, dispuso que el auxilio financiero previsto por la ley 15.336, de 1960, sería otorgado a los servicios públicos de energía eléctrica prestados por organismos provinciales, municipales y cooperativas, con instalaciones hasta determinada cantidad de kw, dependiendo de si generaban por sí mismos o distribuían.

La ley 17.233, del 7 de abril de 1967, creó el *Fondo nacional del transporte*, cuyos recursos se destinarían preferentemente a la contratación directa de técnicos, expertos y especialistas, para realizar los estudios e investigaciones necesarios para establecer bases para el planeamiento físico y económico del transporte; la ley 17.323, del 27 de junio, dispuso que Talleres de Reparaciones Navales (*TARENA*) procedería a *vender* los bienes muebles, inmuebles, buques y artefactos navales flotantes que compusieran su plan-

tel, incluyendo dragas, grúas, pontones, balsas, muelles y diques flotantes; y la ley 18.544, del 23 de diciembre de 1969, facultó a los ministerios de Defensa y Obras y Servicios Públicos, a *fundar* Talleres Navales Dársena Norte SA (*TANDANOR*); la ley 17.387, del 16 de agosto, declaró *de utilidad pública y sujetos a expropiación* todos los bienes integrantes de las *unidades gráficas* adjudicadas en virtud de los decretos 5880/57, 11.947/57 y 1313/58, con el objeto de destinar los bienes al reequipamiento de la industria gráfica o a su utilización por reparticiones públicas, según las necesidades; y el decreto 6480, del 11 de setiembre, dispuso que la procuración del Tesoro accionara por *expropiación* de los bienes de las unidades gráficas a los que se refiere la ley 17.387; la ley 17.510, del 31 de octubre, afectó a las inversiones que originaran los proyectos, construcciones, instalaciones, material rodante, gastos financieros y demás erogaciones necesarias para la *ampliación* de la red de *subterráneos* de la ciudad de Buenos Aires, el saldo resultante de la liquidación de Transportes de Buenos Aires, Autorrutas Argentinas y Villalonga Furlong, la contribución de mejoras creada por el decreto 2675/58, y los aportes que se convinieran con la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires; la ley 17.705, del 10 de abril de 1968, facultó al Poder Ejecutivo para adquirir hasta 36.000 acciones ordinarias de *TELAM* S A, a su valor nominal total de $mn 3,6 M. (equivalentes a *$us 1 M.*); la ley 17.906, del 27 de setiembre, *exceptuó* a Empresas Líneas Marítimas Argentinas (*ELMA*), dar cumplimiento a los decretos 3660/61, 498/62 y 11.858/62 (régimen de venta de bienes del Estado), en los casos de ventas de sus buques; el decreto 7207, del 18 de noviembre, dispuso que en tanto el armamento argentino no dispusiera de bodega para cubrir las necesidades de cabotaje, *Gas del Estado* podría transportar hasta 10.000 toneladas mensuales de gas licuado, en buques de bandera extranjera; la ley 18.220, del 23 de mayo de 1969, autorizó al Poder Ejecutivo a transferir, a título gratuito u oneroso, superficies ubicadas en zonas afectadas a la explotación *ferroviaria*, para construir obras fijas para el almacenamiento de cereales a granel (el decreto 2576, del 23 de mayo de 1969, reglamentó la ley 18.220); el decreto 8067, del 11 de diciembre, aprobó el pliego de bases y condiciones para la *venta* de *FERRODINIE* en licitación pública; y la ley 18.568, del 26 de enero de 1970, declaró en *liquidación* a la Dirección Nacional de Industrias del Estado (*DINIE*).

c. Seguridad social. También en este frente se adoptaron decisiones significativas.

La ley 17.310, del 15 de junio de 1967, *elevó* a *60* años la *edad* de la jubilación ordinaria de los hombres, y a *55* años la de las mujeres, siempre que acreditaran *30* años de servicios computables (para quienes en ese momento estaban aproximándose a la "edad jubilatoria" el ajuste no fue pleno. Así, los varones que cumplieron 53 años en 1967 se pudieron jubilar a los 59 años, y quienes cumplieron 54 años en 1967 se pudieron jubilar a los 58 años, en tanto que las mujeres que cumplieron 49 años en 1967 se pudieron jubilar a los 54 años). Los docentes que hubieran estado por lo menos 20 años al frente directo de un grado, pudieron acceder a la jubilación ordinaria con 25 años de servicio y 55 de edad, cualquiera fuera su sexo (el decreto 9716, del 29 de diciembre, reglamentó la ley 17.310); y el decreto 4257, del

29 de julio de 1968, dispuso que tendrían derecho a la jubilación ordinaria, con *55* años de edad los varones, y *52* las mujeres, y *30* años de servicios, el personal que se desempeñara habitualmente en trato o contacto directo con los pacientes, en leprocerías, salas o servicios de enfermedades infecto-contagiosas; en cámaras frías; en tareas declaradas insalubres; los maquinistas, foguistas, cambistas, ferroviarios; los conductores de ómnibus o colectivos; la minería a cielo abierto, etc.; y con *30* años de servicios y *50* de edad, quienes trabajaran en procesos de laminación, acería y fundición, minería subterránea, etc.

Las leyes 18.037, del 10 de enero de 1969, y 18.038, del 30 de diciembre de 1968, *consolidaron* el sistema de seguridad social, instituyendo los regímenes de jubilaciones y pensiones para los trabajadores en relación de dependencia y autónomos respectivamente (61). Para unos y otros el sistema posibilitó las jubilaciones ordinarias, por edad avanzada, por invalidez y pensión, y tanto en el caso de los trabajadores en relación de dependencia como en el de los autónomos, dispuso que la jubilación ordinaria equivaliera a *70%* del promedio de las remuneraciones, la jubilación por edad avanzada a *50%* y la pensión a *75%* de la jubilación. En el caso de los trabajadores en relación de dependencia la edad para acceder a la jubilación ordinaria fue fijada en 60 años para los varones, y 55 para las mujeres, siempre con 30 años de servicios computables; en tanto que la edad para acceder a la jubilación por edad avanzada fue fijada en 65 años, tanto para hombres como para mujeres, con 10 años de servicios computables. Mientras que en el caso de los trabajadores autónomos la edad para acceder a la jubilación ordinaria fue fijada en 65 años para los varones, y en 62 para las mujeres, siempre que se acreditaran 30 años de servicios computables; en tanto que la edad para acceder a la jubilación por edad avanzada fue fijada en 70 años, tanto para hombres como para mujeres. En el caso de los trabajadores autónomos el aporte de los afiliados equivalió a *10%* de los ingresos presuntos, fijados por diferentes categorías (62).

"Las leyes 18.037 y 18.038 reformaron el sistema previsional vigente, transformando al de *capitalización* anterior, en uno de *reparto*, aunque para algunos autores el régimen de capitalización había terminado en 1954, con el dictado de la ley 14.370" (Ferro, 2003). Schulthess (1991) estimó la rentabilidad promedio que reciben los fondos aportados por una persona durante su permanencia como ocupado en la fuerza laboral, de acuerdo a los beneficios que le otorga la ley 18.037. Suponiendo que la jubilación equivale a *70%* del salario, que los hombres perciben la jubilación durante *18,6* años, y las mujeres durante *25* años, la *tasa interna de retorno* del sistema jubilatorio es de

(61) La ley 18.038 fue fechada con anterioridad a la ley 18.037. Supongo que la desprolijidad obedece a la necesidad de que aquella rigiera desde comienzos de 1969.

(62) La caja de jubilaciones de trabajadores autónomos se hizo cargo de la caja de jubilaciones de trabajadores independientes, empresarios y profesionales, creada por ley 14.397, de 1954, en el caso de los profesionales modificada por el decreto 7825/55.

aproximadamente *3%* anual en el caso de la mujer soltera, con máximo número de años de aporte y mínima edad para acogerse a los beneficios, y *1,5%* anual en el caso de los hombres (las tasas se duplican si los aportes se comienzan a realizar a los *30* años de edad).

Además, el decreto 5429, del 28 de julio de 1967, extendió a las entidades bancarias, la obligación de depositar dentro de los *15* días posteriores al que correspondiera abonar, las obligaciones con el sistema de seguridad social, que el decreto 5742/58 había dispuesto para las empresas de seguros, reaseguros, capitalización y ahorro; la ley 17.375, del 1 de agosto, modificó el decreto 9316/46, disponiendo que los cargos personales pendientes de pago serían cobrados en los plazos y formas establecidos en el régimen de previsión de la caja otorgante, mediante un descuento adicional sobre los sueldos y remuneraciones o prestaciones acordadas, el cual no podría exceder *20%* del importe mensual de los mismos; la ley 17.384, del 8 de agosto, *eximió* del pago de aportes y contribuciones, a los profesionales y técnicos contratados en el extranjero por universidades, o por fundaciones; la ley 17.385, también del 8 de agosto, *unificó* los procedimientos para el reconocimiento de servicios prestados bajo distintos regímenes previsionales, disponiendo que los servicios sin obligatoriedad de aportes anteriores al 1 de setiembre de 1946, serían computados previa declaración jurada del interesado, y sin la exigencia de ninguna otra prueba, descontándole *5%* del haber jubilatorio inicial, por cada año de servicios computados (*10%* por año, en el caso de los servicios posteriores a la referida fecha), elevándose a *10* años el tiempo mínimo de servicios con aportes establecido por las leyes 14.397, de 1954 (trabajadores independientes, empresarios y profesionales) y el decreto 11.911/56 (servicio doméstico); y el decreto 5719, dictado en la misma fecha, dictó las normas para *agilizar la gestión* de las prestaciones, en la caja nacional de previsión para trabajadores *independientes* (los decretos 154, del 26 de enero de 1968, y 2121, del 12 de mayo de 1969, modificaron el decreto 5719/67).

La ley 17.388, del 16 de agosto de 1967, *derogó* las disposiciones contenidas en las leyes nacionales de previsión, referentes a la pérdida, restricción o suspensión, del derecho al beneficio de la jubilación, por destitución o separación definitiva del servicio con motivo del incumplimiento o mal desempeño de los deberes a su cargo, o abuso de bebidas alcohólicas, causa criminal pendiente o condena criminal; la ley 17.421, del 5 de setiembre, dispuso que el pago de los aportes, contribuciones, intereses, recargos, multas, etc., a las cajas nacionales de previsión, podría efectuarse mediante depósito en cuenta especial en *cualquier banco* del país, excepto el BCRA, BHN, BIRA, los municipales (salvo en el de la ciudad de Buenos Aires) y los pignoraticios; el decreto 8905, del 4 de diciembre, transfirió a la secretaría de Seguridad Social, la administración de los servicios de *pensiones a la vejez*; la ley 17.561, del 5 de diciembre, dispuso que el Instituto Nacional de Previsión Social destinaría $mn 7.400 (equivalentes a *$us 21 M.*), del fondo creado por la ley 14.499, de 1958, para la edificiación de *viviendas familiares* de tipo económico, cuya construcción respondiera a la ejecución de programas oficiales de erradicación de villas precarias, inestables o de emergencia; la ley 17.562, del 5 de diciembre, dispuso que no tendría derecho a *pensión* el cónyuge que,

por su culpa o culpa de ambos, estuviera divorciado, o separado de hecho, al momento de la muerte del causante; o los causahabientes, en caso de indignidad para suceder o de desheredación, de acuerdo con el Código Civil; y como se dijo, la ley 17.600, del 29 de diciembre, *redujo* en *6* puntos porcentuales el aporte personal a las cajas nacionales de previsión.

La ley 17.797, del 28 de junio de 1968, dispuso que el *sueldo anual complementario* de los jubilados y pensionados, sería abonado en *2* cuotas, junto con el pago de haberes correspondientes a junio y diciembre de cada año; la ley 17.890, del 18 de setiembre, dispuso que para el logro de las prestaciones que acuerda la ley 14.397, de 1954 (trabajadores autónomos), debían acreditarse como mínimo *10* años para la obtención de la jubilación ordinaria, y *3* años para la obtención de las prestaciones derivadas de invalidez o muerte; la ley 17.905, del 27 de setiembre, *aclaró* el alcance de las leyes 17.021, 17.616 y 17.675, y en consecuencia se declararon comprendidas en sus previsiones, sin excepción, todas las causas judiciales en trámite o con sentencia ejecutoria al 21 de noviembre de 1968; el decreto 1445, del 26 de marzo de 1969, dictó las normas para quienes se acogieron a los beneficios de los decretos 8820/62, 9202/62 y 557/63; la ley 18.438, del 12 de noviembre, incluyó a los contratistas de *viñas y frutales*, en el régimen jubilatorio de la ley 18.038; y la ley 18.570, del 29 de enero de 1970, fijó los aportes y contribuciones que correspondía efectuar a la caja nacional de previsión para el personal del *Estado y servicios públicos*. Los aportes bajarían de *9%* de los salarios en 1970, a *5%* en 1973, mientras que las contribuciones serían de *14%* entre 1970 y 1972, subiendo a *15%* en 1973. A lo largo de los 4 referidos años, y de manera paulatina, se incorporarían a las remuneraciones sobre las cuales se calculan las obligaciones previsionales, aquellos conceptos hasta ahora exentos.

La ley 17.122, del 19 de enero de 1967, dispuso el *empadronamiento* y la declaración jurada de las *deudas* al 31 de agosto de 1966, que los responsables por el ingreso de aportes y contribuciones, tenían con el sistema de seguridad social, pudiendo abonarlas desde en hasta *12* cuotas mensuales, iguales y consecutivas, sin interés, hasta en *72* cuotas, con *15%* de interés anual (el decreto 1564, del 14 de marzo, reglamentó la ley 17.122; la ley 17.206, también del 14 de marzo, la complementó; y la ley 17.888, del 16 de setiembre de 1968, la modificó. El decreto 304, del 1 de febrero de 1968, dispuso que los deudores que no hubieran dado cumplimiento a la ley 17.122, serían *intimados* por las cajas nacionales de previsión, para que se presentaran dentro de los 30 días hábiles a contar desde la fecha de la intimación; y la ley 18.383, del 29 de setiembre de 1969, dispuso que los *debentures* de seguridad social, emitidos en base a la ley 17.122, pagarían una tasa igual a la de descuento de documentos del Banco de la Nación Argentina, pero nunca superior a *15%* anual); la ley 17.289, del 23 de mayo de 1967, dispuso un régimen de *presentación espontánea* en materia previsional; la ley 17.503, del 26 de octubre, facultó a la secretaría de Seguridad Social a dictar normas de carácter general, aplicables a determinadas regiones del país, actividades o regímenes, autorizando a las cajas nacionales de previsión a conceder *prórrogas* para el pago de contribuciones, aportes no retenidos, recargos, intereses y multas ejecuto-

rias, no pudiendo concedérsele prórroga a quien adeuda suma alguna en concepto de aportes retenidos al personal en relación de dependencia; la ley 17.583, del 28 de diciembre, *consolidó* la deuda de las cajas nacionales de previsión devengada hasta el 31 de diciembre de 1967, en concepto de reajustes móviles de las prestaciones, dispuestas por la ley 14.499, y otras en vigencia que establecen sistemas de reajustes análogos, como también en concepto de costas y honorarios devengados en los juicios ordinarios o sumarios o medidas precautorias, promovidos contra las cajas por cobro de los reajustes precedentemente mencionados. La deuda sería abonada en hasta *10* años, sin interés, en función de las posibilidades financieras de las cajas nacionales de previsión, la edad y el estado de incapacidad de los beneficiarios, y el monto y antigüedad de la deuda (el decreto 1706, del 29 de marzo de 1968, implementó la ley 17.583); la ley 17.616, del 22 de enero de 1968, *consolidó* las cifras establecidas en liquidaciones finales judiciales, de causas sometidas a las previsiones de la ley 17.021, de 1966, por cobro de reajustes de haberes a favor de *retirados y pensionistas militares* (la ley 17.675, del 5 de marzo, modificó la ley 17.616); y la ley 18.556, del 19 de enero de 1970, dispuso que los responsables por el ingreso de aportes y contribuciones al sistema de seguridad social, que tuvieran *deudas* al 16 de diciembre de 1969, podrían abonarlas al contado, o en *12, 24 ó 36* cuotas mensuales, iguales y consecutivas, pagando *8,67%, 18,75% y 30,83%* anual de interés, respectivamente.

La ley 17.250, del 25 de abril de 1967, dispuso que los empleadores y trabajadores por cuenta propia, debían consignar el *número de inscripción* y la sigla de las cajas nacionales de previsión en las que estuvieran comprendidas, en las facturas que extendieran, en el acto de aceptar el cargo o en su primera presentación, en el caso de los profesionales (el decreto 4541, del 27 de junio, reglamentó la ley 17.250); la ley 17.334, del 10 de julio, dispuso que hasta que se dictaran las disposiciones legales correspondientes, el Instituto de ayuda financiera para el pago de retiros y pensiones militares, y la caja de retiros, jubilaciones y pensiones de la Policía Federal, mantendrían el régimen vigente; el decreto 5284, del 24 de julio, creó el *Consejo técnico de seguridad social*; y la ley 17.575, del 21 de diciembre, *reestructuró* los organismos de previsión social (la ley 18.371, del 24 de setiembre de 1969, dispuso que los abogados y apoderados, dependientes de las cajas nacionales de previsión, aunque la relación de empleo se hubiera establecido mediante contrato a plazo, no tendrían derecho a percibir honorarios judiciales o extrajudiciales en los asuntos que atendieran en razón de dicha dependencia. El decreto 5738, también del 24 de setiembre, reglamentó las leyes 17.575 y 18.371).

. . .

Diéguez y Petrecolla (1974 y 1975) analizaron la evolución del sistema de seguridad social durante el período en consideración, a la luz de lo que había ocurrido durante las décadas de 1950 y 1960. El cuadro Nº 3, sintetizado de la labor estadística de los referidos autores, muestra el creciente deterioro de un sistema que arrancó gravando al stock de asalariados activos, pero le otorgó beneficios al flujo de asalariados que llegaban a la edad jubilatoria (el sistema pasó de superavitario a deficitario a mediados de la década de 1960). El

agravamiento de la evolución del sistema de seguridad social a fines de la década de 1960 no obedeció a un aumento significativo del número de beneficarios (no cabía esperarlo, dado que se dispuso el aumento de la edad jubilatoria) sino de la mejora en los haberes (el gasto en seguridad social aumentó *30%* en términos reales entre 1966 y 1970). El cuadro Nº 3 también documenta el "subsidio cruzado" existente entre las diferentes cajas jubilatorias, con los aportes de los asalariados de las cajas de industria, comercio y actividades civiles, financiando no solamente a sus propios jubilados sino también al resto de la clase pasiva.

SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

Cuadro Nº 3

Año	Total			Diferencia				Número de beneficiarios	Variación anual (%)
	Ingresos	Egresos	Diferencia	Industria, comercio y act. civiles	Estado y servicios públicos	Autónomos	FF.AA y seguridad		
	(millones de $mn de 1960)								
1950	41229	12348	28881	24544	5837		-1500	208,0	
1951	40664	11808	28856	20816	8792		-752	247,7	19,1
1952	38581	13297	25284	20897	5342		-955	285,0	15,1
1953	44804	16538	28266	23692	5343		-769	327,7	15,0
1954	49814	22462	27352	21852	6203		-703	419,5	28,0
1955	51149	29413	21736	17512	3711	1184	-672	503,2	20,0
1956	50694	29976	20718	15853	3071	2444	-651	553,7	10,0
1957	48190	26469	21721	17925	3233	2128	-1564	605,3	9,3
1958	37825	26947	10878	9213	2415	1154	-1904	659,7	9,0
1959	31171	26861	4310	6657	-1387	473	-1434	723,2	9,6
1960	37133	31505	5628	10633	-4240	489	-1254	791,7	9,5
1961	45216	40861	4355	8197	-1322	250	-2770	856,0	8,1
1962	33057	35388	-2331	3532	-3413	125	-2575	922,3	7,7
1963	39049	36337	2712	7155	-2064	303	-2681	998,3	8,2
1964	44119	41145	2974	5570	-720	710	-2586	1.043,0	4,5
1965	47405	44055	3350	9319	-2642	459	-3786	1.109,7	6,4
1966	48978	55083	-6105	985	-2917	142	-4315	1.135,1	2,3
1967	66296	64691	1605	10505	-12582	8455	-4773	1.146,8	1,0
1968	64740	72912	-8172	1703	-10101	5572	-5345	1.194,0	4,1
1969	64300	70661	-6361	4568	-10142	5107	-5893	1.235,3	3,5
1970	67277	71767	-4491	4938	-6659	3186	-5956	1.289,5	4,4
1971	70022	74933	-4911	5291	-3644	-935	-5622	1.322,8	2,6
1972	57467	61849	-4383	6202	-3723	-1846	-5016	1.335,1	0,9

Fuente: Elaborado en base a Diéguez y Petrecolla (1974 y 1975).

d. Racionalización administrativa. Junto al aumento de la inversión pública y la sistematización y ampliación del sistema de seguridad social, Krieger Vasena buscó racionalizar la gestión administrativa del Estado.

Para lo cual, además de designar administradores profesionales en la mayor parte de las organizaciones, la ley 17.343, del 11 de julio de 1967, facultó al Poder Ejecutivo para estructurar un régimen de *compensación y asistencia* para el personal del gobierno Nacional que fuera declarado prescindible, puntualizando que la percepción de la compensación creaba incompatibili-

dad durante los *5* años subsiguientes, para reingresar al gobierno Nacional (el decreto 4920, también del 11 de julio, reglamentó la ley 17.343); la ley 17.423, del 5 de setiembre, dispuso que el personal que en razón de estar a la fecha de la declaración de prescindibilidad en condiciones de obtener jubilación o retiro, no tuviera derecho a percibir la compensación establecida por la ley 17.343, recibiría un *anticipo* mensual de su haber jubilatorio, de *60%* si su última retribución no superaba $mn 50.000 mensuales, decreciente a medida que aumentaba la retribución, con un máximo de $mn 120.000 (equivalentes a *$us 343*); y la circular del BCRA B 591, del 23 de octubre, autorizó un régimen de préstamos para los funcionarios declarados prescindibles, por hasta $mn 500.000 (*$us 1.428*), pagaderos hasta a *2* años para necesidades de evolución, y entre *2* y *5* años para la realización de inversiones, con una tasa de interés de *15%* anual.

La ley 17.494, del 23 de octubre de 1967, dispuso que las empresas del Estado, mixtas, de propiedad del Estado y concesionarias de servicios públicos, formularían ante la secretaría de Trabajo sus requerimientos de racionalización laboral con el objeto de lograr una mayor eficiencia operativa. A la presentación se le daría traslado a las respectivas asociaciones profesionales de trabajadores, las que deberían dar respuesta y formular sus apreciaciones dentro de los 15 días corridos subsiguientes. Oídas las partes, la secretaría de Trabajo determinaría, de manera inapelable, cuáles de los puntos propuestos serán materia de negociación. Los acuerdos tendrían los mismos efectos que los convenios colectivos de trabajo. "El ministerio de Economía quedó al margen de la racionalización administrativa" (Roth, 1980).

e. Rehabilitación de provincias y empresas. La ley 17.163, del 10 de febrero de 1967, dispuso que la producción, industrialización y comercialización de materias primas sacarígenas, *azúcar* y subproductos, sería objeto de suficiente orientación, regulación y fiscalización por parte del Poder Ejecutivo nacional, hasta tanto fuera logrado el adecuado equilibrio entre producción y demanda, y hubiera sido corregida la profunda distorsión económica y social que afectaba la actividad azucarera nacional. Prohibió la instalación de nuevos ingenios azucareros en todo el país; fijó en 750.000 toneladas la cantidad máxima a producir en la zafra de 1967; dispuso que el 15 de noviembre de cada año finalizaría obligatoriamente la zafra en la Zona azucarera A (Provincia de Tucumán) y el 15 de diciembre de cada año en las Zonas B y C (Provincias de Salta y Jujuy, y de Santa Fe, Chaco y Misiones, respectivamente); para la zafra 1967 obligó a los ingenios a comprar caña a un precio mínimo de $mn 1.500 por tonelada; y también dispuso que los ingenios azucareros únicamente podrían entregar su producción de azúcar al consumo interno ajustando tales entregas a las cuotas que fijara la secretaría de Industria y Comercio, en función de las reales existencias disponibles en los ingenios y de las necesidades del mercado consumidor (63).

---

(63) "La ley fue permanentemente violada y sus recursos fueron utilizados para mantener funcionando a 'empresas' ineficientes y económicamente no viables, so pretexto de resguardar las fuentes de trabajo" (BOTANA, BRAUN y FLORIA, 1973).

El decreto 260, del 30 de enero de 1968, dispuso que a las empresas que lo solicitaran antes del 1 de enero de 1969, por las inversiones que realizaran en la provincia de *Tucumán*, durante 10 años tendrían quitas en el pago de los impuestos a las ganancias y sustitutivo del gravamen a la trasmisión gratuita de bienes (de *100%* durante los 4 primeros años, reduciéndose paulatinamente hasta alcanzar *10%* en el décimo año), exención del impuesto a los sellos y exención de derechos de importación (al mismo tiempo y hasta el 31 de diciembre de 1970 los inversionistas pudieron deducir del rédito del año fiscal, hasta *70%* de las sumas invertidas); y la ley 18.202, del 9 de mayo de 1969, facultó al Poder Ejecutivo nacional a conceder a las actividades que se instalaran, o a las existentes que se ampliaran, en la Provincia de Tucumán, exenciones y desgravaciones impositivas, reducción y/o liberación de derechos de importación, otorgamiento preferencial de créditos, suministro preferencial de energía, combustible y transporte, así como tratamiento preferencial en las compras del Estado (el decreto 2102, también del 9 de mayo, amplió el régimen de la ley 17.010 y reglamentó la ley 18.202).

La ley 18.275, del 8 de julio de 1969, dispuso que quedaría a cargo del gobierno de la *provincia* de Tucumán, la continuación del planeamiento y ejecución de la transformación de dicha provincia; la ley 18.685, del 21 de mayo de 1970, facultó al Poder Ejecutivo a constituir la *Compañía Nacional Azucarera,* cuyo objeto principal sería el desarrollo y la explotación de todas las actividades que son propias de la industria y el comercio azucarero en general, y de los productos y subproductos derivados de la caña de azúcar, con la finalidad de coadyuvar al logro de la transformación agroindustrial de la provincia de Tucumán; la ley 18.686, también del 21 de mayo, declaró de utilidad pública y sujetos a *expropiación* los bienes de la Compañía Azucarera Tucumana, Ingenio y Destilería La Trinidad, Ingenio y Destilería La Florida, e Ingenio Santa Rosa; y la ley 18.687, dictada en la misma fecha, intervino las empresas enumeradas en la ley 18.686, hasta tanto se ordenara judicialmente la respectiva toma de posesión en favor de la Nación.

Además la ley 17.507, del 31 de octubre de 1967, facultó al Poder Ejecutivo a autorizar soluciones tendientes a posibilitar la *rehabilitación* de empresas que se encontraran en virtual estado de cesación de pagos, o que afrontaran dificultades financieras que sólo pudieran ser superadas con disposiciones excepcionales del Estado. Estaban comprendidas en el régimen de rehabilitación aquellas empresas que por su preponderancia social, envergadura económica, desarrollo tecnológico o influencia en la economía nacional, regional o zonal, se considerara conveniente asistir a solo juicio del Poder Ejecutivo (las soluciones se refirieron al pago de obligaciones fiscales y previsionales). El decreto 1768, del 5 de abril de 1968, creó una comisión asesora especial, para implementar la ley 17.507; y la ley 18.240, del 10 de junio de 1969, redujo en *70%* las escalas arancelarias profesionales aplicables a los actos constitutivos de garantías que tuvieran origen en acuerdos celebrados como consecuencia de la ley 17.507 y el decreto 1768/68. "Se acogieron *187* empresas" (Ugalde, 1984).

La ley 18.172, de abril de 1969, *expropió* las acciones de la sociedad *Las Palmas del Chaco Austral*, y la ley 18.173, dictada en la misma fecha, *intervino* la referida empresa.

f. Promoción sectorial y regional. "El estímulo a la inversión privada fue básicamente el de las reglas de juego, no hubo programas industriales específicos, como antes" (Folcini en Vercesi, 2002). El subsecretario de economía de la gestión en consideración dice la verdad, y nada más que la verdad; pero como se verá de inmediato, no toda la verdad, porque también en esta materia se observa el activismo típico de la gestión Krieger Vasena.

La ley 17.405, del 22 de agosto de 1967, creó la *Comisión nacional de la Cuenca del Plata*, para promocionar y desarrollar los planes conducentes al desarrollo integral de la región; la ley 18.590, del 6 de febrero de 1970, aprobó el *Tratado* de la referida cuenca, celebrado en abril de 1969 entre los gobiernos de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay; la ley 17.584, del 28 de diciembre de 1967, creó el *Fondo nacional permanente para estudios de preinversión*, para realizar estudios de factibilidad técnico-económica de proyectos y/o programas específicos; estudios de carácter sectorial, subsectorial, regional o multinacional, que resulten necesarios para encarar los estudios y análisis específicos, etc. (el decreto 9602, del 29 de diciembre, reglamentó la ley 17.584); y el decreto 600, del 15 de febrero de 1968, dispuso que la limitación fijada por el decreto 1081/63 (que había derogado franquicias aduaneras), no sería aplicable a las empresas que hasta el 30 de noviembre de 1963, hubieran sido declaradas *de interés nacional*.

En el plano *sectorial*, la ley 17.428, del 8 de setiembre de 1967, dispuso que las fábricas de *pan* que en lo sucesivo se instalaran, reabrieran, ampliaran o trasladaran en Capital Federal, debían contar con líneas mecanizadas hasta la cocción inclusive, cámaras de fermentación controlada y satisfactorias condiciones ambientales en los lugares de trabajo, pudiendo deducir, a los efectos del impuesto a los réditos, las inversiones que efectuaran en construcciones, reformas, ampliaciones, instalaciones fijas, medios de distribución, etc. (el decreto 1497, del 13 de marzo de 1968, reglamentó las leyes 17.428 y 17.429); los decretos 871, del 23 de febrero de 1968, y 2596, del 13 de mayo, modificaron el decreto 3642/65 (promoción de la industria *automotriz*); el decreto 2578, del 13 de mayo, aprobó el régimen de promoción para la fabricación de maquinarias, equipos y aparatos destinados a obras civiles y construcción de *caminos*; la ley 17.752, del 27 de mayo, declaró promovida la construcción, equipamiento y explotación de *hoteles* nuevos para turismo *internacional* (el decreto 3091, del 3 de junio, reglamentó la ley 17.752); el decreto 4362, del 29 de julio, dispuso que el Banco Industrial de la República Argentina adquiriría *25,8%* del capital accionario de *Propulsora Siderúrgica SA*, para llevar a cabo el programa de la planta siderúrgica integrada en Ensenada, provincia de Buenos Aires; el decreto 311, del 29 de enero de 1969, dispuso que las sumas que efectivamente se invirtieran en la suscripción directa de acciones de empresas acogidas a los beneficios del decreto 5038/61 (promoción de la industria *siderúrgica*) con anterioridad al 1 de diciembre de 1963, se podrían deducir a los efectos del pago del impuesto a los réditos;

la ley 18.269, del 4 de julio, aprobó el acta celebrada entre FM y *Ohler Ensenhandel Theob Pfeiffer*, de Alemania, para la constitución de una sociedad cuyo objeto sería la elaboración y comercialización de semiproductos y productos *siderúrgicos y metalúrgicos*; el decreto 4271, del 7 de agosto, aprobó el régimen de promoción de la industria *petroquímica*; el decreto 4400, del 11 de agosto, llamó a concurso internacional de antecedentes y precios, para la realización de un estudio de inversión de una planta de producción de *papel prensa*; el decreto 7777, del 1 de diciembre, declaró de interés nacional la producción de *aluminio*; el decreto 8566, del 31 de diciembre, otorgó a la producción de *carbonato de sodio, 100%* de las franquicias establecidas en el decreto 3113/64 (promoción industrial); el decreto 267, del 23 de enero de 1970, aprobó el pliego de bases y condiciones generales del llamado a concurso público para la instalación, puesta en marcha y explotación de una planta productora de *aluminio* primario en Puerto Madryn, provincia de Chubut, otorgándole al ganador del concurso exenciones impositivas durante *10* años, prioridad de equipamiento, exención de derechos de importación, etc.; la ley 18.573, del 30 de enero, aprobó el régimen de promoción de la industria nacional *editora* (el decreto 466, también del 30 de enero, reglamentó la ley 18.573); la ley 18.656, del 14 de abril, creó el *Fondo algodonero nacional*, financiado con hasta *6%* del valor índice que se estableciera anualmente para la tonelada de algodón en bruto producido en el país, para elaborar y ejecutar programas de promoción de exportaciones, compensándole a los exportadores, mediante pagos directos, el quebranto que pudiera resultar de la colocación en el exterior de los excedentes; la ley 18.674, del 12 de mayo, promovió el *turismo*; y el decreto 2166, también del 12 de mayo, dispuso que a los fines del concurso convocado por el decreto 267/70, los inversionistas *nacionales* podrían diferir el pago de las sumas que debieran abonar por impuesto a los réditos y a las ventas, provenientes de sus actividades habituales, con destino a la integración del capital de la sociedad anónima que resultara adjudicataria.

Mientras que en el plano *regional*, el decreto 4003, del 7 de junio de 1967, extendió a la provincia de *Entre Ríos* los beneficios del decreto 3113/64; la ley 17.424, del 5 de setiembre, dispuso que las explotaciones agrícolo-ganaderas no comprendidas en el régimen del decreto 3113/64, ubicadas en la provincia de *La Rioja*, gozarían de los beneficios acordados por la ley 17.330, de 1967 (desgravaciones impositivas), para las inversiones realizadas durante el segundo semestre de 1967; el decreto 834, del 23 de febrero de 1968, modificó el decreto 6444/58 (zona franca provincia de *Tierra del Fuego*); y la ley 18.575, del 30 de enero de 1970, estableció las previsiones tendientes a promover el crecimiento sostenido del espacio adyacente al límite internacional de la República, que a estos efectos se consideraría *zona de frontera* para el desarrollo.

g. Otros gastos. La ley 17.303, del 7 de junio de 1967, creó el *Fondo fiduciario de promoción y asistencia de la comunidad*, para financiar proyectos y programas de promoción encuadrados en la ley 16.956, de 1966 (de ministerios); el decreto 5459, del 1 de agosto, *suprimió* la Dirección Nacional de Suministros, y dispuso que cada organismo integrante de la administra-

ción nacional tendría a su cargo la adquisición de los bienes y elementos de uso que requirieran los servicios respectivos (el decreto 7028, del 22 de setiembre, racionalizó los trámites en materia de *suministros*); el decreto 5633, del 4 de agosto, reglamentó la ley 16.727, de 1965, que había creado el *Fondo escolar permanente*; el decreto 9477, del 28 de diciembre, *prohibió* la adquisición por compra o alquiler, de máquinas o equipos de sistematización de datos, sin previa autorización de la presidencia de la Nación (el decreto 3946, del 12 de julio de 1968, amplió el alcance del decreto 9477/67, incluyendo en sus términos la contratación de servicios de procesamiento de datos en terceros); la ley 17.791, del 25 de junio de 1968, creó el *Instituto nacional de crédito educativo para la igualdad de oportunidades*, para promover la capacitación y especialización de las personas carentes de recursos, concediendo créditos a estudiantes y graduados (el decreto 2668, del 26 de mayo de 1969, reglamentó la ley 17.791); y la ley 17.878, del 5 de setiembre, facultó al Poder Ejecutivo para transferir a las provincias establecimientos *escolares*.

h. Ingresos públicos. Al respecto es importante diferenciar qué ocurrió con los ingresos tributarios, la emisión de títulos públicos, el régimen de coparticipación federal, la lucha contra la evasión fiscal y las tarifas públicas (64).

Impuestos. La ley 17.196, del 6 de marzo de 1967, eximió a los reintegros a la exportación del pago del impuesto a los *réditos*; elevó el mínimo no imponible del impuesto a las *ganancias eventuales*; duplicó, al aumentar de *1* ‰ a *2* ‰, la alícuota del impuesto a los *sellos*; modificó las alícuotas de algunos impuestos *internos*; elevó a *20%* la alícuota del impuesto a las *ventas* de productos como afeitadoras eléctricas, aparatos de televisión y aire acondicionado, grabadores, radios y combinados, yates, etc. (65) y a *15%* la alícuota referida a automotores, relojes, etc.; creó un gravamen adicional de emergencia, entre el 1 de abril de 1967 y el 31 de marzo de 1968, de 2% anual sobre saldos, a los *préstamos* que realizaran las instituciones financieras (66) y un gravamen nacional de emergencia, por una sola vez (se cobró en 1967), de *1%* del valor de la *propiedad inmueble* (el decreto 2150, del 31 de marzo, reglamentó parcialmente la ley 17.196, y la ley 17.390, del 19 de agosto, *redujo* a *0,5%* la tasa del gravamen de emergencia creado por la ley 17.196, al *patrimonio inmobiliario*). Las leyes 17.598, del 28 de diciembre de 1967, y 18.032, del 30 de diciembre de 1968, también modificaron diversos impuestos; y el decreto 8600, del 31 de diciembre de 1969, *derogó* el régimen de *presentación espontánea* en materia impositiva.

---

(64) El decreto 8786, del 31 de diciembre de 1968, dispuso que los servicios extraordinarios que los empleados de la Dirección General Impositiva, prestaran en las empresas privadas, se retribuirían a razón de $mn 300 la hora (equivalentes a *$us 0,86*). ¿De qué se trata?

(65) "El impuesto a las ventas comenzó a pagarse según el sistema *pay as you go* [se eliminaron los desfasajes entre el momento del hecho imponible y el pago del impuesto]" (KRIEGER VASENA, 1990).

(66) "Fue eliminado en junio de 1967 [por la ley 17.330]" (KRIEGER VASENA, 1987).

En el caso del impuesto a los *réditos*, la ley 17.330, del 30 de junio de 1967, dispuso que entre el 1 de junio de 1967 y el 31 de diciembre de 1968, las compras de maquinaria y equipos *nuevos, de fabricación nacional*, fueran totalmente desgravadas a los efectos del impuesto a los réditos, siempre que dicha desgravación no superara *60%* del beneficio impositivo de la empresa. En materia de promoción industrial "se mantuvieron las leyes y los decretos generales, y la diferenciación [con el período anterior] operó más a nivel de las decisiones administrativas" (Ferrucci, 1986); la ley 17.335, del 10 de julio, dispuso la actualización del valor de los bienes a efectos impositivos y/o contables, aclarando que el *revalúo* sería optativo. Sobre el *50%* del saldo de revalúo, el contribuyente abonó un gravamen especial, variable (entre *3%* y *10%*) según el monto (el decreto 6276, del 1 de setiembre, reglamentó la ley 17.335); el decreto 5376, del 27 de julio, limitó a un máximo de *50%* de las sumas invertidas en *construcciones*, la deducción a efectos de impuesto a los réditos; la ley 17.431, del 11 de setiembre, *eximió* de recargos y multas a las entidades que practican *fútbol profesional*, por deudas por impuestos a los réditos y de emergencia, si se acogían a un plan de pagos en *60* cuotas mensuales, iguales y consecutivas, con *5%* de interés anual; la ley 17.508, del 31 de octubre, *desgravó* las inversiones para contruir o modernizar *buques*, a efectos del impuesto a los réditos; la ley 17.529, del 8 de noviembre, facultó al Poder Ejecutivo para que los exportadores pudieran deducir, en el balance impositivo del impuesto a los réditos, hasta *10%* del valor FOB de las *exportaciones* de productos manufacturados; la ley 17.595, del 28 de diciembre, modificó la ley de impuesto a los réditos, sobre *aplicación y percepción* de dicho impuesto; el decreto 586, del 15 de febrero de 1968, modificó la reglamentación del impuesto a los réditos; la ley 17.827, del 5 de agosto, *eximió* a los propietarios de *escuelas* e institutos privados, incorporados a la enseñanza oficial de jurisdicción nacional con modalidad técnica, del pago del impuesto a los réditos, así como el de los derechos de importación de productos que no se fabricaran en el país; la ley 18.511, del 30 de diciembre de 1969, dispuso que los contribuyentes que edificaran unidades de vivienda, o ampliaran las existentes, con destino a vivienda propia, renta o venta, podrían deducir de sus réditos *10%* del total invertido en la construcción de cada una de dichas unidades; y el decreto 8468, también del 30 de diciembre, modificó la deducción por construcción de viviendas económicas, en el impuesto a los réditos.

En el caso del impuesto a las *ventas*, el decreto 4023, del 7 de junio de 1967, dispuso que las exportaciones de *ganado vacuno* en pie para consumo, abonarían la alícuota de *10%* del impuesto a las ventas; la ley 18.137, del 3 de marzo de 1969, *condonó* las deudas que, en concepto de impuesto a las ventas y sus accesorios, mantenía Fabricaciones Militares (FM) al 31 de diciembre de 1968; el decreto 5230, del 12 de setiembre, modificó la reglamentación del impuesto a las ventas; y la ley 18.447, del 17 de noviembre, dejó en *suspenso* el impuesto a las ventas a los productos que elaboran con materias primas nacionales al sur del *paralelo 42*, las industrias allí establecidas.

La ley 17.597, del 28 de diciembre de 1967, dispuso que la transferencia de *combustibles* estaría gravada con un impuesto igual a la diferencia entre el

precio oficial de cada combustible, y la retención autorizada para el mismo por el Poder Ejecutivo, creando el *Fondo de los combustibles* que se distribuiría *48%* para el Fondo nacional de vialidad, *35%* para el Fondo nacional de la energía, *14,5%* para los fondos provinciales, y *2,5%* para un fondo especial provisorio (el decreto 1046, del 23 de febrero de 1968, reglamentó la ley 17.597).

En el caso de los impuestos *internos* el decreto 2141, del 31 de marzo de 1967, modificó la reglamentación de la ley respectiva; el decreto 7878, del 23 de octubre, *eximió* del pago de impuesto interno, al *alcohol* adquirido por FM, utilizado en la elaboración de nitrocelulosa y pólvoras impulsivas y explosivas; la ley 17.509, del 31 de octubre, dispuso que los buques y embarcaciones inscriptas en la matrícula nacional, que realizaran navegación comercial de cabotaje fluvial y marítimo a la Costa Sur, y servicios de remolque, podrían utilizar fuel oil y diesel oil a precio oficial de venta *sin gravamen*; el decreto 8474, del 14 de noviembre, *eximió* del impuesto interno, al *alcohol* utilizado como materia prima para la elaboración de ciertos productos; y la ley 18.332, del 27 de agosto de 1969, creó un impuesto a los *edulcorantes artificiales*, de $mn 6 por capacidad edulcorante equivalente a un kilogramo de azúcar de 99,8% de polarización.

La ley 17.283, del 15 de mayo de 1967, creó un impuesto a las emisoras de *radiodifusión y televisión*; en radios, de $mn 5,5 M. (equivalentes a *$us 15.700*) para la categoría A, y de $mn 250.000 para la categoría J; en televisión, de $mn 80 M. para la categoría A, de $mn 2 M. para la categoría K, que se abonaría con frecuencia bimestral; la ley 17.817, del 29 de julio de 1968, modificó el gravamen a los titulares de licencias de estaciones de radio y televisión, en función de porcentajes a fijar sobre la capacidad potencial anual de ventas de cada estación; y el decreto 9134, del 31 de diciembre de 1969, redujo a *1,5%* la alícuota del gravamen que debían pagar un par de canales de TV del interior del país. El decreto 9568, del 29 de diciembre de 1967, reglamentó el impuesto a la *trasmisión gratuita de bienes.*

La ley 18.033, del 30 de diciembre de 1968, creó por 3 años a partir del 1 de enero de 1969, un impuesto nacional de emergencia sobre las *tierras* aptas para la explotación agropecuaria, de *1,6%* de la valuación fiscal de la tierra libre de mejoras (el decreto 1945, del 24 de abril de 1969, reglamentó la ley 18.033; y el decreto 2636, del 8 de junio de 1970, a su vez modificó el decreto 1945/69).

Por último, el 31 de diciembre de 1969, el gobierno nacional dictó un conjunto de leyes que volvieron a modificar el sistema impositivo. La ley 18.524 gravó con *6‰* los contratos de compraventa de bienes muebles, los boletos de compraventa de bienes inmuebles, las cesiones de derechos, los contratos de permuta, la transferencia de establecimientos comerciales o industriales, los contratos de renta, etc.; la ley 18.525 aplicó una tasa de *2%* a los juicios ordinarios, de *1%* a las ejecuciones fiscales y juicios sucesorios, y de *0,5%* a los juicios de convocatoria de acreedores; la ley 18.526 estableció, a partir del 1 de febrero de 1970, un impuesto de *0,3%* a la compraventa de divisas, y de 1% mensual a las operaciones de pase; la ley 18.527 modificó el impuesto a

las ganancias; la ley 18.528 modificó los impuestos a las ventas e internos; la ley 18.529 posibilitó la regularización patrimonial ("blanqueo" impositivo), mediante el pago de *8%* de la suma blanqueada (el decreto 957, del 13 de marzo de 1970, reglamentó la ley 18.529); la ley 18.530 estableció un impuesto anual de emergencia al parque automotor, por 10 años, variable según modelo de auto y año; y la ley 18.531 derogó el impuesto a las entradas a bailes, el impuesto al consumo nacional de fibra de algodón, el derecho de exhibición de películas extranjeras y el impuesto sobre los préstamos acordados por las entidades de ahorro y préstamo.

Otros ingresos. "Me resistí a financiar inversiones públicas con plata a corto plazo... En 1968 Argentina lanzó su primer empréstito en Alemania, gracias al apoyo brindado por el entonces presidente del Deutsche Bank, Hermann J. Abs. También operamos con el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, etc." (Krieger Vasena, 1986).

La ley 17.549, del 22 de noviembre de 1967, autorizó a emitir en Alemania un empréstito por Marcos alemanes *(DM) 100 M.* (equivalentes a *$us 27 M.*), a *12* años de plazo, que pagó *7%* anual de interés; la ley 17.790, del 25 de junio de 1968, aprobó la emisión de un empréstito externo, por *$us 25 M.*, a 5 años, con 8% de interés anual; la ley 17.883, del 10 de setiembre, aprobó la emisión de otro empréstito externo, por *DM 100 M.*, a *10* años, con *7%* de interés anual; la ley 17.962, del 8 de noviembre, aprobó la emisión de otro empréstito externo, por *$us 25 M.*, a *5* años, con 7,5% de interés anual; la ley 18.133, del 27 de febrero de 1969, autorizó la emisión de títulos de la deuda externa, a ser colocados durante 1969, por *$us 150 M.*, para financiar el Fondo nacional de inversiones creado por la ley 17.579, de 1967 (que había aprobado el presupuesto para 1968; el decreto 4036, del 25 de julio, dispuso la emisión de *Bonos seriados* del empréstito externo, por *$us 50 M.*, para financiar el Fondo nacional de inversiones; el decreto 8087, del 12 de diciembre de 1969, aprobó la emisión de un empréstito externo, por *DM 100 M.*, a *10* años, con *8%* de interés anual; y el decreto 607, del 6 de febrero de 1970, aprobó la emisión de un empréstito externo por *francos suizos 50 M.* (equivalentes a *$us 11,6 M.*), a 15 años.

También en el plano interno se emitieron títulos públicos, ya que "la baja en la tasa de inflación posibilitó en 1968 y 1969 volver a emitir títulos a tasa de interés nominal fija" (Gaba y Uriarte, 1978).

El decreto 4995, del 16 de julio de 1968, autorizó a emitir la primera serie de los *Bonos nacionales para obras públicas*, por $mn 10.000 M. (equivalentes a *$ 28,6 M.*. "Esta serie se colocó exitosamente, en buena medida entre inversores de muy modestos recursos" (*Economic survey*, 6 de agosto de 1968); el decreto 5573, del 5 de setiembre, autorizó a emitir la segunda serie, por $mn 15.000 M., con un interés de *12%* anual —exento de impuestos— y a *3* años (al finalizar el primer año se rescataría *20%*, al finalizar el segundo *30%* y al terminar el tercero *50%*). Los servicios de renta se abonarían semestralmente. Fueron emitidos el 1 de octubre de 1968. El decreto 5588, del 9 de setiembre de 1968, amplió la segunda serie en (hasta) $mn 2.000 M., para cons-

tituir una reserva con fines exclusivos de regulación de mercado ($mn 25 MM. equivalían a *$us 71 M.*, y a *3,5%* del total de ingresos del gobierno nacional de 1968); el decreto 652, del 27 de febrero de 1969, dispuso que el BCRA emitiría bonos nacionales para obras públicas —Fondo nacional de inversiones, por hasta $mn 15.000 M. (equivalentes a *$us 42,9 M.*), a *4* años, pagando *11%* de interés anual; el decreto 5333, del 15 de setiembre de 1969, dispuso que el BCRA emitiera bonos nacionales para obras públicas por hasta $mn 25.000 M. (equivalentes a *$us 71,4 M.*), a *4* años, con *12%* de interés anual.

La recuperación del mercado de capitales también se dio en el sector privado. La ley 17.811, del 16 de julio de 1968, creó la *Comisión Nacional de Valores*, para autorizar la oferta pública de títulos valores, aprobar los reglamentos de las bolsas de comercio relacionados con la oferta pública de títulos valores, y fiscalizar el cumplimiento de las normas legales, estatutarias y reglamentarias, en lo referente al ámbito de aplicación de los títulos valores.

El decreto 2264, del 2 de mayo de 1968, autorizó a los organismos del Estado que tuvieran el manejo de recursos propios, para invertir fondos en su poder sin utilización inmediata, en la colocación de *Letras de tesorería*.

En el plano organizativo, el decreto 6892, del 4 de noviembre de 1968, creó *representaciones financieras* en *Europa* y *Estados Unidos*, dependientes del ministerio de Economía y Trabajo.

Coparticipación federal. La ley 17.129, del 20 de enero de 1967, modificó la distribución de la recaudación impositiva sujeta a coparticipación federal, disponiendo que en 1967 *59,19%* del total de recursos coparticipables fuera para la Nación, *35,46%* para las provincias, *0,03%* para Tierra del Fuego y *5,32%* para la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires; en tanto que la ley 17.578, del 28 de diciembre de 1967, dispuso que en 1968, *61,85%* de los recursos coparticipables fuera para la Nación, *35,46%* para las provincias, *0,03%* para Tierra del Fuego y *2,66%* para la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

La ley 17.596, del 28 de diciembre de 1967, dispuso que el saldo circulante al 31 de diciembre de 1967, de las *deudas* que las provincias mantendrían con el gobierno Nacional, podría abonarse en *10* años, a partir de 1970 (de 1973, en el caso de Catamarca, La Rioja, San Luis y Santiago del Estero); y la ley 18.475, del 5 de diciembre de 1969, autorizó al Poder Ejecutivo para convenir con los gobiernos provinciales, la *unificación* y *consolidación* de las deudas de las provincias con la Nación, mediante *bonos a perpetuidad, sin intereses* (sic), a favor del gobierno Nacional (el decreto 7859, del 5 de diciembre de 1969, dictó normas de aplicación de la ley 18.475).

Fiscalización. "Al comienzo del período inspecciones impositivas muy publicitadas ayudaron a disminuir la evasión" (Dagnino Pastore, 1990). Entre setiembre de 1966 y noviembre de 1969 la Dirección General Impositiva, y por consiguiente el grueso de la administración tributaria, estuvieron a cargo de Raúl Ernesto Cuello.

Tarifas públicas. Deflactadas por precios al consumidor, el nivel general de las tarifas públicas permaneció prácticamente constante en términos reales durante la gestión Krieger Vasena, ya que el registro de 1969 superó en *3%* el de 1966 (la modificación no fue uniforme. Las tarifas de Comunicaciones aumentaron 13,5% en términos reales entre 1966 y 1969, en tanto que las de Energía Eléctrica declinaron 10,7%).

Además la ley 17.249, del 24 de abril de 1967, aprobó el acuerdo celebrado con Alemania, para evitar la doble imposición; y la ley 17.973, del 18 de noviembre de 1968, aprobó el acuerdo celebrado con la Organización de Estados Americanos, para el establecimiento en la secretaría de Hacienda, del *Centro interamericano de estudios tributarios.*

i. Números fiscales. ¿Qué implicó todo esto sobre los ingresos, egresos y desequilibrio del sector público?

Entre 1966 y 1969 el gasto público total aumentó *83,4%* en términos nominales (*25,7%* deflactado por precios mayoristas. El gasto en inversión subió proporcionalmente más que el gasto corriente), en tanto que los ingresos públicos totales aumentaron *96,7%* en términos nominales (*34,8%* en términos reales). Durante el mismo período el gasto público total se mantuvo en *30%* del PBI, en tanto que los ingresos públicos aumentaron casi 2 puntos porcentuales, al pasar de *27,2%* a *29%* del PBI; como consecuencia de lo cual el desequilibrio del sector público se redujo a *la tercera parte*, al pasar de *2,8%* del PBI en 1966 a *1%* en 1969.

En otros términos, Krieger Vasena mantuvo el tamaño del gasto público con relación al PBI (lo cual estuvo muy lejos de la pasividad, dado que durante el referido trienio hubo fuerte crecimiento del nivel de actividad económica), reorientó su aumento hacia erogaciones de capital, logrando vía mayores ingresos (impositivos y de capital) reducir sustancialmente el desequilibrio fiscal.

5.1.5. Políticas monetaria y crediticia

También en los planos monetario y crediticio las decisiones fueron múltiples.

a. Depósitos en moneda extranjera, efectivos mínimos. La circular BCRA B 567, del 13 de marzo de 1967, autorizó a los bancos a recibir depósitos en moneda extranjera, a la vista —sin uso de cheques— y a plazo fijo, aclarando que los mismos *no* estarían garantizados por el BCRA; y la circular B 612, del 5 de febrero de 1968, reglamentó la operatoria de los referidos depósitos.

La circular B 630, del 16 de mayo de 1968, modificó los encajes a partir del 1 de junio de 1968, estableciendo exigencias mínimas de *20%* de los depósitos a la vista y *10%* de los depósitos a plazo, en las casas bancarias establecidas en la zona A, y de *10%* de los depósitos a la vista y *5%* de los depósitos a plazo, en las casas bancarias establecidas en la zona B; y exigencias adiciona-

les de *30%* de todo tipo de depósitos, en las casas bancarias establecidas en la zona A, y de *30%* de los depósitos a la vista y *25%* de los depósitos a plazo, en las casas bancarias establecidas en la zona B. Como antes, una porción de las exigencias adicionales pudo ser desafectada para destinos específicos (préstamos personales, financiación a exportadores, financiación de compra de equipos, etc.).

b. Ley de entidades financieras. La ley 18.061, del 15 de enero de 1969, denominada "de entidades financieras", reemplazó a la ley 13.127, de 1957, "de bancos". La ley 18.061 institucionalizó las nuevas modalidades financieras, al distinguir entre bancos comerciales, bancos de inversión, bancos hipotecarios, compañías financieras, sociedades de crédito para consumo y cajas de crédito. "Se instauró un régimen de especialización financiera, que contrastó con el carácter universal de ley de bancos de 1935; como consecuencia de lo cual desaparecieron los bancos pignoraticios" (Arnaudo, 1986), detallando las operaciones que podía realizar cada clase de institución financiera, al disponer que los bancos comerciales podrían recibir depósitos a la vista y a plazo; los bancos de inversión podrían emitir bonos; los bancos hipotecarios podrían recibir depósitos de participación en préstamos hipotecarios y en cuentas especiales de ahorro; las compañías financieras podrían recibir depósitos a plazo, con exclusión de los depósitos en caja de ahorro; las sociedades de crédito para consumo podrían recibir depósitos a plazo; y las cajas de crédito podrían recibir depósitos a la vista y a plazo.

"Particularmente importante fue la especialización por plazos,... como consecuencia de lo cual los bancos comerciales eliminaron su sección hipotecaria... [La ley también] reglamentó los préstamos interfinancieros [al disponer que 'las entidades comprendidas en esta ley podrán acordar préstamos a otras entidades, y comprar y descontar documentos a otras entidades']... La tarea de institucionalización de las entidades no bancarias fue difícil y prolongada" (Arnaudo, 1986).

La ley 17.296, del 23 de mayo de 1967, le *prohibió* a las *cajas nacionales de previsión*, realizar depósitos a interés en bancos oficiales; el decreto 6429, del 6 de setiembre, *exceptuó* a Ferrocarriles Argentinos, de la obligatoriedad de depositar sus fondos en el Banco de la Nación Argentina (BNA); y el decreto 2671, del 26 de mayo de 1969, dispuso que las empresas del Estado quedaban exceptuadas de efectuar sus depósitos *a la vista* en el BNA, debiendo efectuarse en dicho banco los depósitos a plazo fijo.

El decreto 4061, del 7 de junio de 1967, reglamentó el funcionamiento de las empresas de *capitalización y ahorro*; la circular BCRA B 592, del 26 de octubre, *solicitó* a los bancos, la prestación del *servicio de recaudación* de aportes y contribuciones a las cajas nacionales de previsión; la ley 17.594, del 28 de diciembre, modificó el funcionamiento de la *Caja federal de ahorro y préstamo para la vivienda*; la ley 17.684, del 18 de marzo de 1968, posibilitó que la Caja Nacional de Ahorro Postal (*CNAP*) pudiera invertir sus depósitos, en la proporción que fijara el Consejo de Administración de la Caja; la ley 18.191, del 23 de abril de 1969, facultó al *BNA* prestarle al *comercio* y a las

actividades de servicios, para financiar inversiones en bienes de activo fijo; la circular BCRA B 687, del 12 de agosto, estableció los efectivos mínimos que las instituciones financieras debían observar sobre los fondos depositados en el *Fondo de desempleo para los trabajadores de la industria de la construcción* (la circular B 693, del 30 de setiembre, complementó la circular B 687); la circular B 701, del 27 de noviembre, dictó las normas referidas a la creación, fusión e instalación de *filiales* de entidades financieras; y el decreto 8500, del 31 de diciembre, *derogó* el decreto 25.042/45, que había autorizado a la CNAP implantar el servicio de *cheque postal*.

c. Política crediticia. "Dentro de la política crediticia la selectividad se redujo al mínimo" (Arnaudo, 1986).

La circular B 578, del 4 de agosto de 1967, dispuso el otorgamiento de préstamos personales a asalariados, jubilados y pensionados, para comprar artículos de indumentaria, para el hogar o para reformar la vivienda, por hasta $mn 350.000 (*$us 1.000*) por deudor, hasta *30* meses, con *1%* de interés mensual calculado sobre el monto acordado. Estos créditos sólo podían ser utilizados para comprar en empresas que hubieran adherido al acuerdo de precios.

El decreto 901, del 23 de febrero de 1968, dispuso que la dirección general de Préstamos Personales y con Garantía Real podría otorgar préstamos a entes descentralizadores, para edificar viviendas familiares de tipo económico, cuya construcción respondiera a programas oficiales de erradicación de villas precarias, inestables o de emergencia (67).

"Había que estimular al consumo y al sector empresario. Ese fue mi único desencuentro con Krieger. En abril de 1968 la economía empezó a andar. Entonces le dije: 'mirá, Adalbert, vamos a hacer unas circulares para estimular el consumo'. Krieger Vasena, que era tal vez un poco más conservador que yo en ese sentido, no estaba demasiado de acuerdo. Pero al final aceptó. Entonces sacamos 2 circulares que fueron fundamentales para la recuperación de la economía" (Real en Vercesi, 2002). Se trata de las BCRA B 629, que será analizada de inmediato, y la B 630, que se analizó dentro de las modificaciones de los efectivos mínimos.

La circular B 629, del 16 de mayo de 1968, le comunicó a los bancos que el directorio del BCRA había resuelto dejar sin efecto las prohibiciones que regían para el otorgamiento de préstamos a la producción y comercialización de mercaderías y servicios conceptuados hasta ese momento como suntuarios, prescindibles y superfluos (sic), agregando que de cualquier manera los bancos comerciales no debían contribuir con sus préstamos, a la formación

(67) La ley 17.761, del 7 de junio de 1968, posibilitó que recibiera un préstamo para la vivienda, la ex esposa de militar, cuando el divorcio se hubiera producido exclusivamente por culpa de éste.

de existencias especulativas que pudieran distorsionar la oferta de bienes destinados al mercado interno o a la exportación (68).

d. Cambio de unidad monetaria. A raíz de la inflación que había padecido Argentina desde la Segunda Guerra Mundial, y con el objetivo fundamental de hacer más cómodas las transacciones y las registraciones contables (piénsese que en aquel entonces no se conocía el "punto flotante" en las calculadoras y en las cajas registradoras de los comercios), por primera vez en lo que iba del siglo XX, a mediados de 1968 se planteó la cuestión de la modificación de la unidad monetaria.

La ley 18.188, del 15 de abril de 1969, creó el *peso* (conocido como "peso ley 18.188" o, más sintéticamente, "peso ley"), quitándole *2* ceros al peso moneda nacional (lo cual generó inicialmente algunas molestias; pero en ese momento se pensó que quitarle 3 ceros hubiera sido una exageración); el decreto 7250, del 7 de noviembre, fijó el 1 de enero de 1970 como la fecha a partir de la cual el BCRA emitiría billetes y monedas sobre la base del "peso"; y la circular B 703, del 9 de diciembre, dictó las normas de aplicación referidas a la ley 18.188 y al decreto 7250/69.

e. Evolución monetaria y crediticia. ¿Qué pasó con los principales agregados monetarios y crediticios durante el período en consideración?

La *base monetaria*, que en términos nominales había crecido *33%* en los 12 meses que culminaron en marzo de 1967, aumentó *32%* en los 12 primeros meses del programa de estabilización, *12,1%* entre marzo de 1968 e igual mes de 1969, y *3,6%* en los 12 meses siguientes. Como consecuencia de lo cual, deflactada por precios mayoristas, con respecto a marzo de 1967 la base monetaria aumentó *13,5%* hasta marzo de 1968, *23,1%* hasta marzo de 1969 y *17,2%* hasta marzo de 1970.

Por su parte la cantidad total de *dinero* (69), que en términos nominales había crecido *31,8%* en los 12 meses que culminaron en marzo de 1967, subió *30,8%* durante los 12 primeros meses del plan de estabilización, *29%* entre marzo de 1968 e igual mes de 1969, y *12,3%* en los 12 meses siguientes. A raíz de lo cual, deflactada por precios mayoristas, con respecto a marzo de 1967 la cantidad total de dinero aumentó 12,2% hasta marzo de 1968, *40,4%* hasta marzo de 1969 y *44,4%* hasta marzo de 1970.

---

(68) Esta circular luce insólita, pero la que en realidad fue insólita fue la disposición que la generó; porque no hubiera existido si algún otro directorio del BCRA no hubiera previamente *prohibido* otorgar créditos para la compra de bienes conceptuados como suntuarios, prescindibles y superfluos.

Quien quiera saber para qué se usó un crédito tiene que responder la siguiente pregunta: ¿qué hubiera dejado de hacer el receptor de dicho crédito, si no lo hubiese obtenido? Este enfoque muestra que, en rigor, *todos* los préstamos se dedican a financiar lo que cada uno de los receptores de los fondos considera más superfluo.

(69) Entre marzo de 1967 e igual mes de 1970, mientras la suma de billetes, monedas y depósitos en cuenta corriente aumentó *80,6%*, la cantidad total de dinero subió *89,5%*. Dada la poca diferencia, el análisis que sigue se centra en esta última versión de la cantidad de dinero.

La modificación de los efectivos mínimos dispuesta a partir del 1 de junio de 1968 posibilitó un mayor aumento de la cantidad de dinero con respecto al de la base monetaria o, lo que es lo mismo, el aumento del *multiplicador* de la base monetaria; el cual pasó de un nivel promedio de *1,70* en los 12 meses que culminaron en mayo de 1968, a *1,92* en los 12 meses siguientes, y a *2,14* en los 12 meses subsiguientes.

Por último el *crédito bancario al sector privado*, que en términos nominales había crecido *32,8%* en los 12 meses que culminaron en marzo de 1967, aumentó *32%* durante el primer año del programa antiinflacionario, *46,4%* entre marzo de 1968 e igual mes de 1969, y *20,9%* en los 12 meses siguientes. Como consecuencia de lo cual, deflactado por precios mayoristas, con respecto a marzo de 1967 el crédito bancario al sector privado aumentó *13%* hasta marzo de 1968, *60,7%* hasta marzo se 1969 y *78%* hasta marzo de 1970.

En materia crediticia la novedad no se dió sólo en el plano del volumen sino también en el del precio, es decir, el de la *tasa de interés*. El cuadro Nº 4 muestra la evolución de las tasas de interés nominales y reales, durante el período en consideración y también durante los 3 años anteriores. El mantenimiento de las tasas de interés nominales, junto a la fuerte reducción de las tasas de inflación, *aumentó significativamente* las tasas de interés *reales*. En efecto, la tasa de interés real pasiva (ajustando la tasa nominal por el nivel general de los precios al consumidor) subió de *-1,04%* mensual (-11,7% equivalente anual) en 1967, a *0,40%* mensual (4,9% equivalente anual) en 1968 y a *0,62%* mensual (7,7% equivalente anual) en 1969; mientras que la tasa de interés real activa (ajustando la tasa nominal por el nivel general de los precios mayoristas) subió de *-0,27%* mensual (-3,2% equivalente anual) en 1967, a *0,98%* mensual (12,4% equivalente anual) en 1968 y a *0,64%* mensual (7,9% equivalente anual) en 1969 (70).

TASAS DE INTERÉS
(EFECTIVAS MENSUALES, EN %)

Cuadro Nº 4

Período	Pasiva					Activa				
	Nominal		Precios al consumidor	Real		Nominal		Precios mayoristas	Real	
	Regulada	Libre		Regulada	Libre	Regulada	Libre		Regulada	Libre
1965	1,1		2,8	-1,7		1,3		2,1	-0,8	
1966	1,0		2,2	-1,2		1,3		1,7	-0,4	
1967	1,0		2,1	-1,0		1,3	1,7	1,6	-0,3	0,1

(70) VENDRELL (1965) analizó las tasas de interés activas a mediados de la década de 1960, encontrando que en la práctica las tasas reales no eran tan negativas como sugiere el cálculo anterior, por la existencia de recargos administrativos, "apoyos en cuenta" (obligación del deudor de utilizar sólo parte del préstamo, dejando el resto depositado en el banco que otorgó el préstamo), etc. Es probable que durante el período KRIEGER VASENA estos cargos adicionales hayan disminuido, y que por consiguiente el aumento de la tasa de interés real efectivamente pagada no haya sido tan grande.

Período	Pasiva					Activa				
	Nominal		Precios al consumidor	Real		Nominal		Precios mayoristas	Real	
	Regulada	Libre		Regulada	Libre	Regulada	Libre		Regulada	Libre
1968	1,2		0,8	0,4		1,3	1,3	0,3	1,0	0,9
1969	1,2		0,6	0,6		1,2	1,6	0,6	0,6	1,0
1970	1,2		1,7	-0,5		1,2	1,5	2,0	-0,7	-0,5

Fuente: Elaborado en base a BCRA, Gaba (1977), INDEC y Rodríguez e Iacobellis (1979).

A raíz de esto Ribas (1969) alertó contra la *nueva trampa de la liquidez* (71), entendiendo por tal "el cambio de signo del efecto de palanca de la financiación de terceros, o sea cuando éste, a causa del incremento de la tasa de interés real, pasa de positivo a negativo" (72). Cuando el endeudamiento se contrae a tasas de interés positivas en términos reales, sustituir rentabilidad por liquidez equivale a postergar pero hacer más probable la quiebra del deudor (73).

5.1.6. Acuerdos con organismos internacionales

Luego de la tirante relación que durante la gestión radical existió entre Argentina por una parte, y el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) por la otra, hubo interés mutuo por limar asperezas.

Stand by. El 13 de marzo de 1967, es decir, el día del lanzamiento del programa económico, Argentina solicitó al FMI un acuerdo *stand by* por *$us 125 M.* Para lo cual se comprometió a "mantener en términos *nominales* el aporte del Tesoro a las empresas públicas, lo cual implicó una caída real de *20%*; reducir el déficit del gobierno Nacional a la mitad en términos *nominales* entre 1966 y 1967 (pasando de un tercio a un séptimo del gasto); y limitar el crédito interno neto, a no más de *$mn 508 MM.* durante el segundo trimestre de 1967, *$mn 528 MM.* durante el tercero y *$mn 558 MM.* durante el cuarto" (texto del acuerdo) (74).

---

(71) Para diferenciarla de la trampa de la liquidez keynesiana.

(72) El efecto de palanca muestra la relación que existe entre el *rendimiento de un proyecto* de inversión, la tasa de interés a la que quien lo lleva a la práctica consigue financiar parcialmente el proyecto, y el resultante *rendimiento del capital propio.* Ejemplo: si un proyecto de inversión genera una rentabilidad de 20%, y quien lo ejecuta consigue financiamiento por la mitad, a una tasa de interés de 10%, la rentabilidad del capital propio es de *30%* (DE PABLO, 1977b, mostró la equivalencia entre las fórmulas del efecto de palanca y la protección efectiva).

(73) "En 1969 mientras las empresas de Estados Unidos captaron *8,1%* del total de sus necesidades financieras vía préstamos bancarios, y *11,9%* vía emisión de acciones, las grandes empresas de Argentina captaron *22,5%* de sus necesidades financieras vía préstamos bancarios, y *nada* vía emisión de acciones" (CAVALLO, 1977). Esta estructura de financiamiento surgía del costo relativo del endeudamiento versus el del capital propio, *antes* del aumento de las tasas de interés en términos reales. La nueva trampa de la liquidez generó una bomba de tiempo para los deudores, en términos del valor real de sus pasivos, que en Argentina se terminó disolviendo por un "golpe" inflacionario, o por la licuación de los pasivos.

(74) ENRIQUE FOLCINI recuerda que el original del acuerdo, firmado por las autoridades argentinas, fue enviado al FMI por correo... ¡desde el Correo Central! ¿Qué tal?

"El Fondo estaba encantado con el programa, porque se basaba en la fijación del tipo de cambio nominal" (Krieger Vasena, 1987), mientras Brasil por ese entonces intentaba reducir su tasa de inflación bajo un régimen cambiario de *crawling peg*. Esto ayuda a explicar porqué "la condicionalidad del FMI no fue tan fuerte como antes" (Cavallo y Cottani, 1991).

Como consecuencia del otorgamiento del referido préstamo ("anunciado el 1 de mayo de 1967". Krieger Vasena, 1990), "más otros créditos externos por $us 276,4 M. (75),... durante 1967 las reservas internacionales aumentaron $us 479,8 M., llegando a *$us 776,4 M.* a fines de 1967, el nivel más alto de los últimos 20 años" (BCRA, Memoria 1967).

"El 14 de abril de 1968 Argentina solicitó la renovación del acuerdo *stand by*, por $us 125 M." (Krieger Vasena, 1990), el cual a pesar de haber sido concedido "no fue preciso utilizar dadas las reservas internacionales" (BCRA, Memoria 1968). No obstante lo cual la ley 17.788, del 24 de junio de 1968, aprobó un crédito otorgado por Estados Unidos, por *$us 75 M.*, para respaldar las reservas monetarias del país.

"La renovación del acuerdo *stand by* no tiene mayor sentido, frente a la evolución de las reservas y el balance de pagos" (*Economic survey*, 11 de febrero de 1969), como consecuencia de lo cual "el 14 de abril de 1969 venció el acuerdo y no fue renovado, porque no era necesario" (BCRA, Memoria 1969).

Además, la ley 17.887, del 13 de setiembre de 1968, aprobó la *enmienda* al *Convenio Constitutivo* del FMI, aprobada por la Junta de Gobernadores el 31 de mayo de 1966.

Moneda convertible. El 11 de abril de 1968 el presidente del BCRA Pedro Real le envió una carta al director gerente del FMI Pierre Paul Schweitzer, por la cual Argentina aceptó las obligaciones del art. 8, secciones 2, 3, y 4, de Acuerdo Constitutivo del Fondo. Como consecuencia de lo cual "el 14 de mayo de 1968 nuestro país se incorporó a la lista de 32 países (entre 111 miembros) del FMI que cumplía las obligaciones emergentes del referido art. 8º, lo cual convirtió al peso moneda nacional en moneda convertible" (BCRA, Memoria 1968).

Presidencia de la asamblea. A la luz de los resultados obtenidos por el programa económico lanzado el 13 de marzo de 1967, "Argentina fue elegida para presidir la asamblea anual del FMI y BM de 1969" (BCRA, Memoria 1968). Aunque nominalmente el destinatario fue el país, el galardón estaba personalizado en el ministro Krieger Vasena; pero como la referida asamblea tuvo lugar en setiembre de 1969, fue presidida por su sucesor, Dagnino Pastore.

---

(75) $us 101,4 M. aportados por bancos privados europeos, de Canadá y Japón; $ 100 M. por bancos privados de Estados Unidos; y $us 87 M. por la Tesorería de Estados Unidos.

BIRF, Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La ley 17.559, del 27 de noviembre de 1967, aumentó en *$us 121,3 M.* la cuota argentina al *BID*, elevándola a $us 294,2 M.; el decreto 308, del 1 de febrero de 1968, autorizó al BCRA para que pudiera proceder a la eventual liberación de la parte de la cuota de capital aportada en pesos moneda nacional al *BIRF*, que ascendía a *$us 33,6 M.*; y el decreto 7615, del 25 de noviembre de 1969, aprobó el convenio celebrado con el BIRF, para la realización de obras viales.

5.2. Estrategia implícita

"El programa de Krieger Vasena difirió significativamente de todo esfuerzo anterior en procura de la estabilización" (Mallon y Sourrouille, 1973); "el programa aplicado entre 1967 y 1970 destruyó la dicotomía entre monetarismo y estructuralismo, al probar la factibilidad de una estrategia diferente a ambos" (Llosas, 1976); "es una política basada en principios enteramente heterodoxos" (Moyano Llerena, 1968); "Krieger Vasena representó un paso adelante hacia un futuro capitalista moderno y dinámico, mientras que los radicales representaban una visión más antigua, menos schumpeteriana" (Di Tella, 1982); "es muy difícil catalogar la política económica de Krieger Vasena, con una sola palabra, en cuanto a sus influencias ideológicas o doctrinas económicas" (Vercesi, 2001); "muchos creen que la reforma del 13 de marzo de 1967 se inspiró en los documentos revolucionarios. Debo señalar enfáticamente que no es así, que no fue la política económica y social que he defendido. Estuvimos en presencia de una teoría distinta... La clave de la divergencia reside en que otra vez nos inclinamos por el camino del dirigismo, en lugar de confiar franca y decididamente en los mecanismos de la libertad... Se recurrió a técnicas inflacionarias... La gestión de Krieger Vasena mejoró algo [sic] la situación, pero algunos enfoques neokeynesianos, debidos principalmente a Moyano Llerena, comenzaron pronto a deteriorarla, provocando una nueva crisis ya antes del 'Cordobazo'" (Alsogaray, 1993). Las citas anteriores muestran que el programa económico analizado en este capítulo de la obra no es fácil de etiquetar.

En función del plan que aplicó; ¿cómo "veía" Krieger Vasena el funcionamiento de la economía argentina a mediados de la década de 1960? Según un enfoque que en materia de inflación privilegia las expectativas, los costos, la simultaneidad en la adopción de las medidas y el cuidado con alinear los precios relativos antes de fijar los valores nominales; y que le otorga importancia al equilibrio fiscal, pero sin prestarle mayor atención a si se lo logra bajando los gastos públicos o aumentando los ingresos del Estado. Eliminadas las presiones inflacionarias por la combinación de acciones directas sobre precios (sin generar racionamientos significativos) y equilibrio fiscal, la economía podría crecer en términos reales, impulsada por la demanda, mientras tuviera adecuado financiamiento. En otros términos, la estrategia fue antiinflacionaria pero no recesiva.

"La política de estabilización iniciada en 1967 parece que hubiera seguido muy de cerca la estrategia emergente de Maynard y van Rijckeghem (1966)" (van Rijckeghem, 1972), estrategia que busca "disminuir el ritmo de inflación manteniendo al mismo tiempo el crecimiento de la producción y los salarios

reales, combinando por lo menos 3 instrumentos de política diferentes: control o por lo menos influencia sobre las negociaciones de los salarios nominales; control sobre el crédito bancario al sector privado; y control sobre la oferta monetaria, de manera tal que el crédito bancario al sector privado crezca más rápido que la oferta monetaria y los salarios nominales" (Maynard y van Rijckeghem, 1966). "La estabilización no se basó en la restricción de la demanda... En 1967, y sobre todo en 1968 y 1969, el crédito bancario al sector privado creció más que la oferta monetaria, y ambos crecieron más que los salarios nominales; y por eso creció la economía" (Maynard, 1989).

Eliminar la inflación sin provocar una nueva recesión no era poco en materia de objetivos de política económica, y sin embargo esto no agotó la acción encarada por Krieger Vasena. Las obras de infraestructura llevadas adelante durante su gestión constituyen un nuevo capítulo en el esfuerzo por corregir desequilibrios y recuperar tiempo perdido, como lo fueron las inversiones privadas —nacionales y extranjeras— durante la gestión Frondizi.

5.3. Resultados

¿Qué resultados generó el programa económico aplicado a partir del 13 de marzo de 1967? Porque el referido programa se propuso, primero y principal, eliminar la inflación que ya para entonces tenía 2 décadas de existencia, en este capítulo de la obra el análisis de los resultados invierte el orden utilizado en los capítulos anteriores, prestándole atención primero a la evolución de la tasa de inflación y los precios relativos, y después al crecimiento y la distribución del ingreso. Luego de lo cual se analiza una cuestión que emergió con fuerza al final del período en consideración, la del grado de *extranjerización* de la economía.

5.3.1. Inflación y precios relativos

El cuadro Nº 5 compara la tasa de inflación de los 12 meses previos al lanzamiento del programa económico, con la que resultó durante cada uno de los 3 primeros años de vigencia del mismo. Las cifras muestran que Krieger Vasena redujo la tasa de inflación, *pero no de la noche a la mañana*; lo cual es congruente con el hecho de que, como indicara el propio autor del plan, "no fue un tratamiento de shock indiscriminado, ni tampoco un intento débil" (Krieger Vasena, 1987). En efecto, medida por precios al consumidor, la tasa de inflación, que había alcanzado *2%* mensual durante los 12 meses previos al lanzamiento del programa, "cayó" a *1,8%* mensual entre marzo de 1967 e igual mes de 1968, a *0,6%* mensual en los 12 meses siguientes, y a *0,8%* mensual entre marzo de 1969 e igual mes de 1970; como consecuencia de lo cual, entre marzo de 1967 e igual mes de 1970 la tasa de inflación cayó a 1,1% mensual. Mientras que medida por precios mayoristas la tasa de inflación, que había alcanzado *1,9%* mensual durante los 12 meses previos al lanzamiento del programa, cayó a *1,3%* mensual entre marzo de 1967 e igual mes de 1968, a *0,3%* mensual en los 12 meses siguientes, y a *0,7%* mensual entre marzo de 1969 e igual mes de 1970; como consecuencia de lo cual, entre marzo de 1967 e igual mes de 1970 la tasa de inflación cayó a 0,8% mensual

(entre marzo de 1967 e igual mes de 1970 el nivel general de los precios al consumidor aumentó 11,5% más que el nivel general de los precios mayoristas. ¿Habrá sido porque el acuerdo de precios se celebró a nivel mayorista?).

TASAS DE INFLACIÓN
(TASAS EQUIVALENTES MENSUALES, EN %)

Cuadro Nº 5

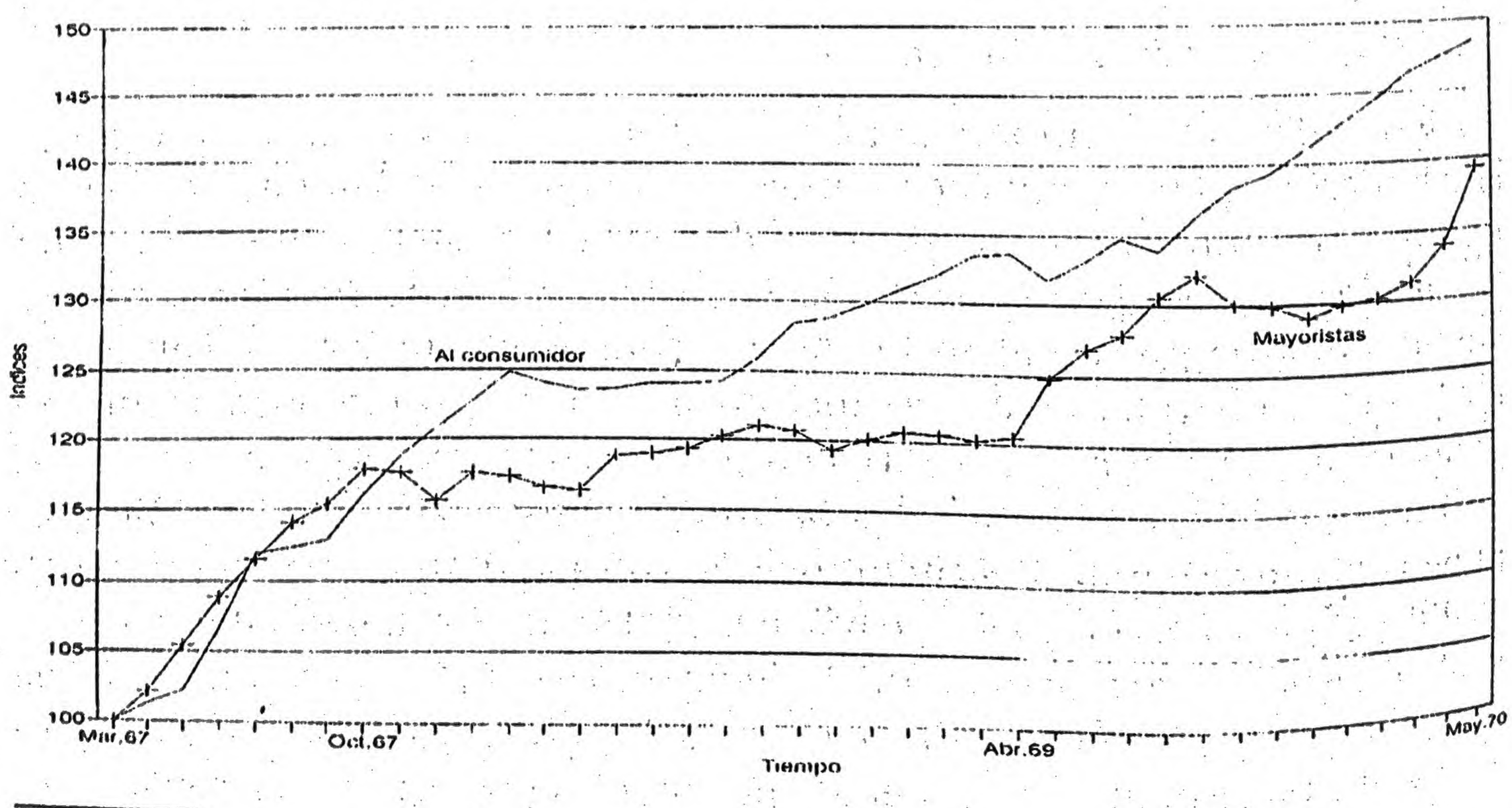
Período		Precios al consumidor	Precios mayoristas
12 meses previos al programa	Mar. 67/mar. 66	2,0	1,9
Primeros 12 meses del programa	Mar. 68/mar. 67	1,8	1,3
12 meses siguientes	Mar. 69/mar. 68	0,6	0,3
12 meses subsiguientes	Mar. 70/mar. 69	0,8	0,7
Primeros 36 meses del programa	Mar. 70/mar. 67	1,1	0,8

Fuente: Elaborado en base a INDEC.

El gráfico Nº 6 aclara un poco más la evolución de la tasa de inflación durante el período en consideración (76), al mostrar que el nivel general de los precios mayoristas se "planchó" de manera casi absoluta entre octubre de 1967 y abril de 1969, en tanto que el nivel general de los precios al consumidor moderó su crecimiento, sin detener la suba, excepto durante el primer semestre de 1968.

PRECIOS AL CONSUMIDOR Y MAYORISTAS
(ÍNDICES, MARZO DE 1967 = 100)

Gráfico Nº 6



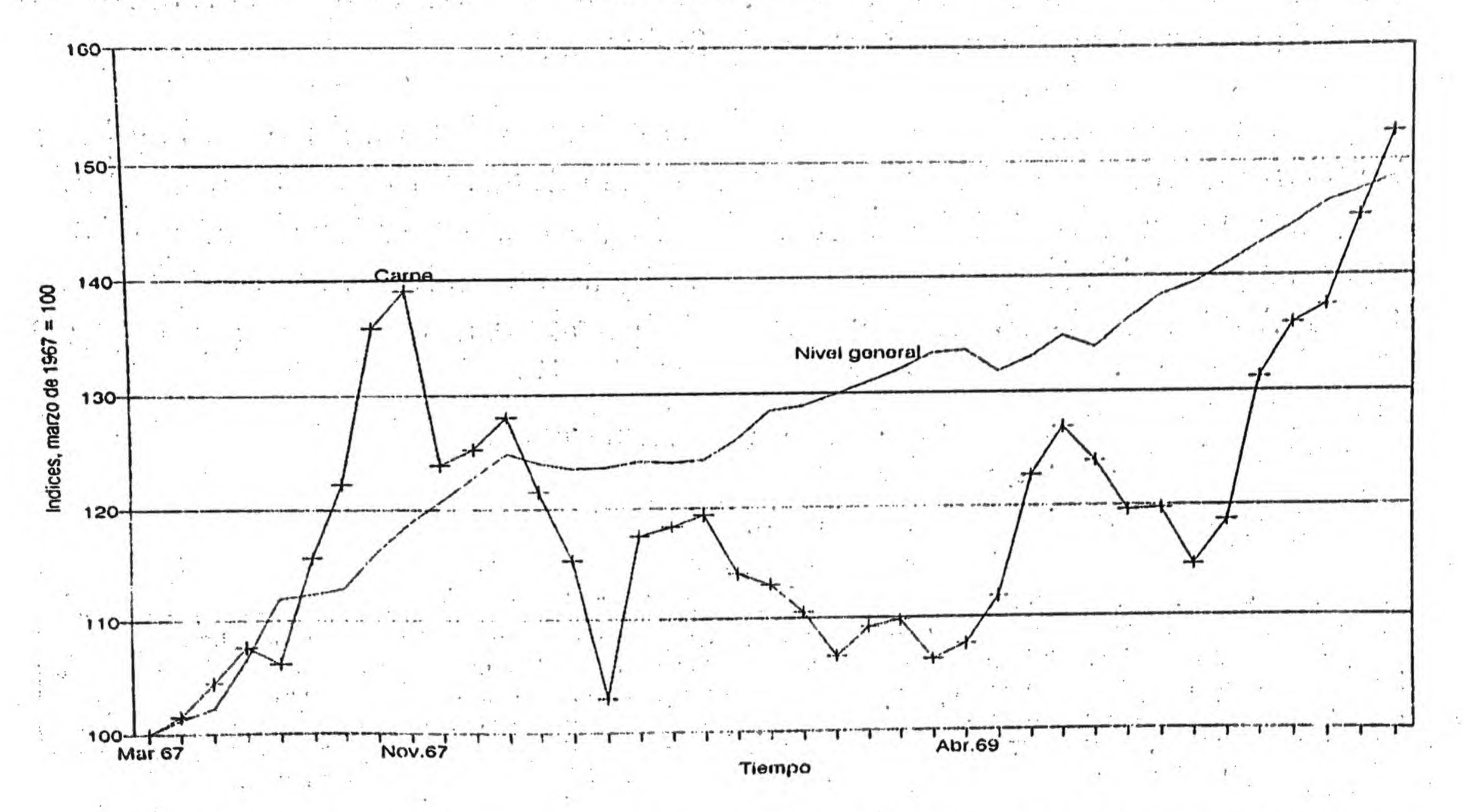
(76) En rigor, la ordenada debería medir el logaritmo del nivel de precios, para que la pendiente mostrara directamente la tasa de inflación.

En el caso del índice de precios al consumidor, los guarismos de cada diciembre y enero fueron interpolados a partir de los registros de noviembre y febrero, para evitar la marcada estacionalidad que existía entonces, por modificación de la canasta familiar en los diciembres.

Por su parte el gráfico Nº 7 coloca la lupa en la evolución de los precios al consumidor, al mostrar simultáneamente qué ocurrió con el nivel general y el precio de la carne. Este último cayó *23,5%* en términos *nominales* entre noviembre de 1967 y abril de 1969, aumentando significativamente con posterioridad (77). Resultado del hecho de que "en diciembre de 1967 Mr. Peart, ministro de Agricultura inglés, anunció en la Cámara de los Comunes de su país, que debido a la presencia de aftosa suspendía la importación de carne argentina" (Roth, 1980), reduciendo de esta manera la demanda del producto en el mercado local, y consiguientemente su precio.

Precios al consumidor. nivel general y carne
(índices, marzo de 1967 = 100)

Gráfico Nº 7



La caída en el precio absoluto de la carne redujo significativamente el ritmo de aumento del nivel general de los precios al consumidor ("durante 1968 dicho nivel general aumentó *8%*, pero neto del rubro Alimentación el referido incremento fue de *15%*". de Pablo, 1974) (78). Al menos en privado este efecto llevó a productores agropecuarios a sostener que Krieger Vasena no hizo todo lo posible para que Inglaterra reviera la medida. Las relaciones entre el ministro de Economía y el sector agropecuario fueron casi siempre algo tirantes, porque antes había impuesto (durante algún tiempo) retenciones a la exportación de productos tradicionales, y desde 1969 impuso un impuesto a la tierra. "La Sociedad Rural Argentina dio a conocer el 30 de enero de 1970 una declaración crítica de la exposición del ministro de Economía [Dagnino

(77) No sorprendentemente, "el consumo de carne subió de *66* kilos por habitante en 1965, a *87* kilos en 1969" (Llosas, 1976).

(78) Lo cual, además teniendo en cuenta que la carne tiene mayor ponderación en el índice de precios al consumidor que en el de precios mayoristas, refuerza el sentido del interrogante de por qué los precios al consumidor aumentaron en promedio más que los mayoristas.

Pastore] del 22 de enero, que parece señalar el punto de partida de una verdadera ofensiva de los hacendados" (*Economic survey*, 3 de febrero de 1970).

5.3.2. Crecimiento y distribución

Por su parte el cuadro Nº 8 muestra la evolución de los principales agregados macroeconómicos durante el período en consideración. El PBI total en términos reales aumentó de manera sistemática y creciente, subiendo *2,6%* en 1967, *4,3%* en 1968 y *8,5%* en 1969. Entre 1966 y 1970 el PBI total aumentó *5,2%* equivalente anual en términos reales.

Este fuerte crecimiento del nivel de actividad económica fue particularmente significativo porque ocurrió "a caballo" de la recuperación económica del período radical y el estancamiento de 1966 (Krieger Vasena y Dagnino Pastore pusieron su granito de arena en la "década dorada" del crecimiento del PBI real de Argentina, que va de 1964 hasta 1975).

Como de costumbre, el crecimiento no fue uniforme. Entre 1966 y 1970, en términos reales, el PBI del sector construcción aumentó *14,8%* equivalente anual, el de la industria manufacturera *6,2%* y el del sector agropecuario *2,4%*. El consumo subió *4,1%* equivalente anual y la inversión total *10,5%* equivalente anual (13% la construcción, 8,7% el equipo durable de producción) (79).

CRECIMIENTO Y DISTRIBUCIÓN

Cuadro Nº 8

Período	PBI total	Agric., caza, silv. y pesca	Industrias manufactureras	Construcciones	Consumo	Inversión bruta fija	Construcción	Equipo durable de producción	Partic. de los asalar. en PBI	Exportaciones	Importaciones	Saldo
	(índices, 1966 = 100)								(%)	(millones de $us)		
1966									43,8	1.593,1	1.124,3	468,8
1967	102,6	104,3	101,5	112,9	102,5	105,0	108,5	102,6	45,5	1.464,4	1.095,6	368,8
1968	107,1	98,6	108,1	133,3	106,5	118,0	126,3	112,4	44,9	1.367,9	1.169,2	198,7
1969	116,2	104,0	119,8	158,8	112,9	141,6	152,8	134,0	44,7	1.612,2	1.576,0	36,2
1970	122,5	109,9	127,4	173,7	117,2	149,0	162,8	139,6	45,8	1.773,2	1.694,0	79,1
	(variaciones anuales, en %)									(var. anuales, en %)		
1967/1966	2,6	4,3	1,5	12,9	2,5	5,0	8,5	2,6		-8,1	-2,6	
1968/1967	4,3	-5,4	6,5	18,1	3,9	12,4	16,5	9,5		-6,6	6,7	
1969/1968	8,5	5,5	10,8	19,1	6,0	20,0	20,9	19,3		17,9	34,8	
1970/1969	5,4	5,6	6,3	9,4	3,8	5,2	6,5	4,2		10,0	7,5	
	(variaciones equivalente anual, en %)											
1965/1963	9,7	6,5	16,3	4,0	9,2	7,7	5,4	9,2		4,6	10,5	
1970/1966	5,2	2,4	6,2	14,8	4,1	10,5	13,0	8,7		2,7	10,8	

Fuente: Elaborado en base a BCRA e INDEC.

(79) Según las estimaciones de ELÍAS (1992), el capital de la economía creció *5,5%* equivalente anual durante el bienio 1969/1970, ritmo de crecimiento igual al *5,4%* equivalente anual del bienio 1960/1961 de FRONDIZI (en inversiones, sobre todo en aquella época, había cierto retraso entre la decisión de efectuarlas, el arranque concreto de las obras y su inauguración).

El aumento del consumo, y de la inversión en construcción, se explica por el fuerte crecimiento de los créditos al consumo e hipotecario, que generó una fuerte difusión de la propiedad urbana.

La tasa de desocupación *cayó 2 puntos porcentuales* entre 1966 y 1969, al pasar de *6,5%* a *4,5%* de la fuerza laboral, en tanto que la participación de los asalariados en el ingreso total *subió* de *43,8%* en 1965 a *45,2%* en el promedio entre 1966 y 1970.

Las *exportaciones* en dólares subieron *2,7%* equivalente anual entre 1966 y 1970, y las *importaciones* en dólares aumentaron *10,8%* equivalente anual durante el mismo lapso; como consecuencia de lo cual el superávit comercial pasó de *$us 468,8 M.* en 1966 a *$us 36,2 M.* en 1969.

5.3.3. Extranjerización de la economía

"Las empresas extranjeras generaron en 1963, *24,6%* del valor total de la producción industrial, pero mientras en las ramas de escasa concentración participaron con *1,9%* del total, en las ramas oligopólicas altamente concentradas contribuyeron con *52,9%* del total... La creciente participación de las empresas grandes refleja el proceso de concentración operado en la industria desde comienzos de la década de 1960. Ligado a este proceso se operó un cambio en la estructura de la propiedad, hacia un mayor aporte de capital extranjero" (Feldman e Itzcovich, 1971). "Sourrouille (1976) estimó que en 1972, *31%* del PBI industrial fue generado por empresas extranjeras" (Katz y Ablin, 1977). "Estimaciones propias, extrapolando las cifras de las principales empresas, indicarían que el total de empresas extranjeras contribuyen por lo menos a un tercio del producto industrial, lo que es un poco más de la mitad de la extranjerización máxima, alcanzada por Canadá, con *57%* de la industria en manos extranjeras" (Di Tella, 1973).

"El proceso [de extranjerización], pues, se encuentra *muy* avanzado" (Di Tella, 1973), tanto que de repente se convirtió en una *cuestión* (80). El referido proceso se debió, en buena medida, a disposiciones y acontecimientos sucedidos antes del período Krieger Vasena, quien sin embargo desde el punto de vista político pagó los platos rotos (81). En efecto, "de una muestra de 150 sociedades anónimas industriales que cotizan en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, surge que entre 1960 y 1967 el valor en términos reales de las ventas de las empresas más grandes aumentó *7,4%* anual acumulativo, en tanto que durante el mismo período las ventas de las empresas más chicas disminuyó *4,4%* anual acumulativo [lo cual implica que, 1960 = 100, el índice de ventas reales fue *165* para las empresas grandes y *73* para las chicas]" (Feldman e

---

(80) FIEL (1971) fue uno de los contados trabajos publicados en esa época, que se ocupó de destacar los beneficios que generaban las inversiones extranjeras.

(81) Se autorizó la radicación de capitales extranjeros por *$us 13,1 M.* en 1967, por *$us 31,4 M.* en 1968 y por *$us 59,1 M.* en 1969. En total *$us 103,6 M.*, contra *$us 454,3 M.* del período 1959/1961, es decir, durante la administración FRONDIZI (SCHROEDER, 1976).

Itzcovich, 1971). "Dentro de las 25 mayores empresas manufactureras, el número de firmas nacionales pasó de *16* en 1957, a *8* en 1966, y dentro de las 100 mayores empresas manufactureras, el número de firmas nacionales pasó de *86* en 1957, a *50* en 1966, siendo desplazadas por empresas en su mayoría norteamericanas" (Skupch, 1971a).

La ley 18.587, del 6 de febrero de 1970, dictó un nuevo régimen de promoción industrial y radicación de capitales extranjeros. De naturaleza genérica, la ley dejó la instrumentación de la promoción específica a los decretos respectivos.

Durante la gestión Krieger Vasena la extranjerización se dio principalmente en el sector financiero (82). "A partir de 1967 hubo adquisición de bancos privados nacionales por parte de bancos extranjeros" (Feldman, 1977), como consecuencia de lo cual "la banca extranjera pasó de tener *31,6%* de los depósitos en 1966, a *40,5%* en 1970... Como las empresas extranjeras no se autofinancian, van al mercado de crédito local. Lo cual desplaza a las empresas más chicas, al mercado financiero no institucionalizado; el cual pasó de *2,3%* del crédito total en 1960, a *20,1%* en 1967, manteniéndose en 1968 y 1969" (Feldman e Itzcovich, 1971).

En este contexto de particular sensibilidad —y de la ya referida vinculación laboral de Krieger Vasena, posterior a su labor ministerial— hay que destacar un "memorándum de los militares, de 11 carillas, fechado 28 de abril de 1970, que denunció, entre otras cosas, que las medidas adoptadas sobre las carnes contemplarían los intereses de los frigoríficos extranjeros, los principales de ellos bajo control de *Deltec*" (Lanusse, 1977).

...

La "tarjeta de presentación" del segundo ministerio de Krieger Vasena fue durante muchos años la mejor que pudiera mostrar algún ministro de Economía de Argentina. Durante los 2 años y medio de su gestión redujo la tasa de inflación a un dígito anual, la tercera parte de la que heredó, al tiempo que el PBI real creció a un ritmo de 5% anual acumulativo.

"El gran éxito de la política de Krieger Vasena fue la recuperación de la confianza del Mundo para con nuestro país... Esa fue su primera preocupación de política económica... Confianza es la palabra eje de todo lo que digo" (Real en Vercesi, 2002).

Elaborado bajo los temores que generaron los anteriores planes, particularmente el de 1959, el programa de 1967 inauguró la era de la lucha antiinflacionaria que no sólo no redujo el crecimiento de la economía sino que lo

(82) También en el tabacalero. "Piccardo y Cía., última empresa tabacalera en manos nacionales, solicitó ayuda para evitar la extranjerización. Sólo sirvió transitoriamente" (ROTH, 1980).

aceleró. Por lo cual, al menos en el plano macroeconómico, terminó con la cuestión de los *costos* de la lucha contra la inflación.

6. ¿Y entonces?

Del presente capítulo surgen las siguientes enseñanzas básicas:

Economía internacional: fin de una era. Cuando se quiere explicar causalmente el decepcionante funcionamiento de la economía argentina posterior a la Segunda Guerra Mundial, con frecuencia se señala que al adoptar políticas autárquicas, nuestro país desperdició la oportunidad de interactuar más con un Mundo que experimentó una colosal recuperación a partir de comienzos —y sobre todo de mediados— de la década de 1950.

Si esto fue cierto, lo fue particularmente entre mediados de las décadas de 1950 y de 1960; porque desde mediados de la década de 1960 el sistema monetario internacional basado en el patrón cambio-oro comenzó a resquebrajarse, el crecimiento de las principales economías se desaceleró y la tasa de inflación subió, dejando atrás los años dorados.

Onganía: mito y realidad. Es difícil encontrar en Argentina un caso parecido al del primer presidente de la RA, referido a las expectativas e ilusiones generadas alrededor del futuro accionar de una persona. Hasta el 28 de junio de 1966 Onganía parecía personificar la respuesta a todos los problemas. A partir del golpe de Estado, Onganía fue una realidad, y entonces emergió la importancia del ejecutor, por encima de la del "libreto". Al respecto, durante el período en consideración cabe destacar la notable proporción de altos funcionarios que, más allá de sus virtudes personales, no se caracterizaban por el realismo y la prudencia en sus decisiones.

El "Cordobazo"; ¿se veía venir? "En retrospectiva todos los hechos parecen inevitables", sostiene Kissinger (1979).

Si a mediados de mayo de 1969 se hubiera realizado una encuesta en la ciudad de Córdoba, o en Argentina, preguntando "¿espera usted que antes de un mes ocurra un hecho de violencia, que durará pocas horas, pero que tendrá tanto impacto que será recordado durante *décadas* como un 'antes y un después' de la RA?", muy probablemente la respuesta mayoritaria hubiera sido negativa.

Como el 17 de octubre de 1945, el "Cordobazo" fue uno de esos hechos que, inimaginables hasta poco tiempo antes de ocurrir, adquieren de repente una dinámica y vertiginosidad inusitadas, y afectan poderosamente el curso de los acontecimientos posteriores. No importa el año en que usted esté leyendo esta parte de la obra, a la luz de esta enseñanza cabe preguntar: ¿a cuánto podríamos estar del próximo acontecimiento de esta naturaleza?

El "plan" Krieger Vasena. ¿Qué hubiera sido de la RA si Krieger Vasena no se hubiera hecho cargo del ministerio de Economía a comienzos de 1967?

Pregunta inútil en el plano contrafáctico, sirve para acentuar nuevamente la importancia del ejecutor, más allá del "libreto".

Así como alguien podría sostener que Onganía "mató" la RA, alguien podría decir que Krieger Vasena la "salvó", al menos inicialmente, al darle eficaz contenido concreto a anhelos muy generales. Krieger Vasena no se hizo cargo del ministerio de Economía para "llevar adelante el plan económico de la RA", sino para destrabar una gestión empantanada, según su leal saber y entender (tan personal fue su enfoque, que mereció la referida crítica de Alsogaray, autor de la porción económica del "libreto" inicial de la RA).

Personal no quiere decir individualista, porque desde el punto de vista del funcionamiento operativo de la cartera económica, la gestión Krieger Vasena ejemplifica como casi ninguna otra, que el de ministro de Economía es un puesto *gerencial* (Krieger Vasena inició su gestión buscando colaboradores, no diseñando medidas).

Durante el período en consideración, sobre la política económica los propios protagonistas extrajeron sus propias enseñanzas. "La restauración de la confianza y la credibilidad de los agentes económicos es esencial para la implementación exitosa de un plan económico; e imprimirle velocidad a la etapa del 'ajuste' permite acelerar el comienzo de la etapa de expansión" (Krieger Vasena, 1990). "El éxito de cualquier política económica consiste en mantener los planos fiscal, monetario y cambiario, lo más cerca posible del equilibrio. No hay sustituto para estabilizar las expectativas y reducir los riesgos" (Dagnino Pastore, 1990).

El comienzo de la guerrilla. ¿Dónde estabas, papá? Con el "Cordobazo" nació la guerrilla urbana en Argentina. Inicialmente fenómeno más de derecha que de izquierda, de clases media y alta más que baja, al comienzo fue explicablemente mal comprendido y subestimado por todos, autoridades, partidos políticos, comunicadores sociales, etc. Lamentablemente, la cuestión va a ocupar un lugar destacado en los próximos 3 capítulos de esta obra.

Capítulo IX

La revolución argentina II

La Revolución Argentina (RA) se agotó, a lo sumo, el 8 de junio de 1970, cuando la Junta Militar desplazó de su cargo a Juan Carlos Onganía. Pero transcurrirían *1.081* días entre la fecha mencionada y el 25 de mayo de 1973, día en que Alejandro Agustín Lanusse le pasó los atributos del cargo presidencial a Héctor José Cámpora.

Este capítulo de la obra describe y analiza qué pasó en el Mundo, el contexto político local y la economía argentina, durante el referido lapso.

1. Escenario internacional

Si tanto desde el punto de vista político como económico, durante la primera porción de la RA el escenario internacional se volvió cada vez más turbulento, durante los primeros años de la década de 1970 —particularmente en el plano económico— dicho escenario no sólo no mejoró sino que continuó deteriorándose.

1.1. Política

Ni todo es malo durante los períodos complicados, ni todo es bueno durante los períodos brillantes: la continuación de la complicación del panorama político mundial durante el período en consideración alude a las dificultades que enfrentó Estados Unidos, como la derrota en Vietnam y el episodio Watergate, y el triunfo de un gobierno (¿socialista o comunista?) en Chile. Hechos que —por lo menos con la perspectiva del momento— más que compensaron la audaz apertura de Estados Unidos hacia China comunista.

Estados Unidos. I, Vietnam. "El 20 de enero de 1969, cuando Nixon asumió sus funciones, más de medio millón de soldados norteamericanos estaban en Vietnam... La lucha parecía empatada... Xuan Thuy no tenía decisión política, era un funcionario... Fue Le Duc Tho quien concluyó las negociaciones (1)... Las negociaciones secretas entre Le Duc Tho y Kissinger comenzaron el 20 de febrero de 1970... Para fines de dicho año corríamos el riesgo de

(1) El líder norvietnamita Ho Chi Minh falleció el 3 de setiembre de 1969.

que nuestra estrategia en Vietnam se transformara en un debate acerca del ritmo de nuestro retiro unilateral de tropas... El 19 de marzo de 1971, con la llegada de Alexander Haig a Vietnam, se acabaron todas las ilusiones... Muchos factores contribuyeron a la decisión de Vietnam del Norte [de realizar una ofensiva militar en 1972], pero a mi entender el factor individual más importante fue la división en el frente interno norteamericano (2)... Estaba convencido de que cualquiera fuera el resultado de la ofensiva, sería el final de la guerra. De una manera u otra, ahora habría negociaciones serias... La ola de críticas de los estudiantes y los medios de comunicación masiva afectó poderosamente al Congreso" (Kissinger, 1979). "Durante meses se discutió en París la forma de la mesa de negociaciones" (Kissinger, 1994), lo cual no era una trivialidad porque implicaba definir quiénes debían sentarse a la referida mesa. "El 8 de octubre de 1972 Le Duc Tho demandó que Estados Unidos derribara el gobierno de Vietnam del Sur, estando dispuesto a un cese del fuego. Desde ese momento los acontecimientos se precipitaron" (Kissinger, 1994). "El 27 de enero de 1973 se firmó en París el convenio para finalizar la guerra... En 1973 Le Duc Tho y yo compartimos el Premio Nóbel de la Paz" (Kissinger, 1982). "*3.500.000 vietnamitas, y 58.000 americanos, murieron* en la guerra de Vietman" (Mc Namara, *Clarín*, 22 de abril de 1999).

Estados Unidos. II, China. "La primera reunión oficial entre Estados Unidos y la República Popular de China tuvo lugar en Varsovia, el 20 de enero de 1970... Para fines de marzo [de 1971] la dirección estaba clara... El 6 de abril los chinos invitaron al equipo norteamericano de ping-pong, a visitar China... El 1 de julio me embarqué para mi primer viaje a China... Había en Chou Enlai una serenidad interna que le permitía evitar las mezquinas maniobras que caracterizan nuestras negociaciones con otros comunistas... El fue uno de los 2 ó 3 hombres más impresionantes que he conocido... Chou y yo nos usamos mutuamente: eso es, en cierto nivel, el propósito de la diplomacia... Richard Nixon llegó a China el 21 de febrero de 1972... Para Mao Zedong el tema menor era Taiwán, el mayor era el Mundo... Lo que entonces le preocupaba era el contexto internacional, es decir, la Unión Soviética... Mao y Chou, practicando el sistema de los grandes estadistas chinos, por el cual la ideología reforzaba a la historia y la cultura para conferirle una seguridad psicológica, encontraron en Nixon un aliado natural (3)... Nixon triunfó en el propósito más importante del viaje. Los líderes de 2 naciones poderosas se habían

---

(2) "El desafío esencial de la nueva administración NIXON era similar al de CHARLES DE GAULLE en Argelia: retirarse como expresión de una política y no como un colapso... DE GAULLE fue afortunado con su oposición, porque ésta venía de aquéllos que querían la victoria y que pensaban que estaba concediendo demasiado" (KISSINGER, 1979).

(3) "Tenían tan poco en común, CHOU, hijo de mandarín, rebelde contra su clase, flexible, astuto, sobreviviente por excelencia, había aprendido lo poco que valía la vida como un clandestino trabajador comunista en Shanghai; MAO, de familia campesina (pero no pobre. Su papá era de los propietarios más ricos de la aldea. De chico, MAO tenía su propio dormitorio), terrenal y vulgar, salaba sus discursos con aforismos subidos de tono. Uno era urbano y refinado, infatigable ejecutor de las ideas ajenas; el otro, un visionario impredictible. Durante más de 40 años formaron una de las sociedades políticas más duraderas del Mundo" (SHORT, 1999).

enfrentado y decidido que podrían conducir políticas exteriores compatibles, revolucionando el mundo de la diplomacia" (Kissinger, 1979). "La apertura de Estados Unidos a China es un interesante caso del rol de las personalidades en la conducción de la política exterior" (Kissinger, 1994).

Estados Unidos. III, Watergate. Hasta 1972 Watergate era el nombre de un edificio de oficinas, ubicado en la ciudad de Washington; desde 1972 identifica a un episodio que, trivial en sí mismo, terminó un par de años después con la (hasta ese momento) única renuncia de un presidente de Estados Unidos.

Durante la campaña electoral donde Nixon buscaba ser reelecto, delegados del comité electoral del Partido Republicano irrumpieron en el cuartel general del Partido Demócrata, que funcionaba en el edificio Watergate, para espiar los planes de campaña e instalar aparatos para escuchar conversaciones. Fueron capturados.

"El 7 de noviembre de 1972 Nixon fue reelecto por abrumadora mayoría" (Kissinger, 1979). Pero a partir de la curiosidad de Carl Bernstein y Bob Woodward, periodistas del *Washington Post* (4), se supo que la ilegal acción descripta en el párrafo anterior estaba en conocimiento de los jefes de quienes cometieron los ilícitos. ¿Y los jefes de los jefes, también sabían? Efectivamente, como se supo... tiempo después. ¿Y los jefes de los jefes de los jefes? Como consecuencia del escándalo y muy poco tiempo antes de tener que enfrentar el juicio político, Nixon renunció el 8 de agosto de 1974 (5). El resto de su período presidencial fue completado por el vicepresidente, Gerald R. Ford, quien al llegar al cargo lo primero que hizo fue... indultar a Nixon ("no podía mantener al país en estado de asamblea", declaró después, palabra más, palabra menos). Varios de los colaboradores de Nixon pasaron años en la cárcel.

"Lo que después se conoció como *Caso Watergate* fue un compuesto de una serie de decisiones *ad hoc*, conversaciones elípticas, y actos sin coordinación de distintos individuos, muchos de los cuales competían mutuamente por obtener el favor presidencial y que en consecuencia guardaban con todo celo cuanta información hubieran conseguido dentro de la Oficina Oval o fuera de ella... Cuando uno se pregunta por qué en 1972 el equipo de Nixon iba a correr el riesgo de interceptar a un opositor en una campaña que ya tenía ganada, una respuesta posible es que la victoria no era suficiente a menos que emulara a los odiados, temidos y al mismo tiempo admirados Kennedy" (Kissinger, 1982).

---

(4) Con la colaboración informativa —no directa, pero de cualquier manera útil— de alguien que sabía, y que como lógicamente nunca se identificó, fue conocido como "garganta profunda".

(5) El episodio comprometió de manera creciente el funcionamiento operativo de la administración Nixon ("ya a principios de su segundo período, Nixon no era un presidente normal. Y el daño resultaba irreparable". Kissinger, 1982). Es que contra lo que declaran los funcionarios, es imposible que bajo tales circunstancias el gobierno siga operando "como de costumbre", porque las energías humanas son escasas, y por consiguiente abocarse a la solución de los problemas concretos compite con averiguar dónde está parado cada uno.

Chile. "Con *36,2%* de los votos, muy poco más que el segundo de los 3 candidatos, el 4 de setiembre de 1970 Salvador Allende fue electo presidente de Chile" (Kissinger, 1979). "El caso de Allende constituye la primera vez en la historia moderna, y hasta ahora [1982] la única, en que un proceso democrático estuvo tan cerca de producir una toma de poder por parte del comunismo" (Kissinger, 1982). "Su posterior martirio [se suicidó el 11 de setiembre de 1973, cuando lo derrocó el golpe de militar liderado por Augusto Pinochet] ha oscurecido su política" (Kissinger, 1979). El 23 de julio de 1971 Lanusse se reunió en Salta con Allende... "Jamás disimulé las diferencias filosóficas que tuve con él" (Lanusse, 1977).

Visto el acuerdo de arbitraje, respecto a una controversia entre Argentina y Chile, en la zona del canal de *Beagle*, firmado entre los referidos países y el Reino Unido el 22 de julio de 1971, el decreto 3217, del 20 de agosto de dicho año, creó la *agencia argentina* ante la corte arbitral, para dirigir y coordinar la preparación de la defensa argentina; y la ley 19.961, del 21 de noviembre de 1972, aprobó el *Tratado* general sobre solución judicial de controversias entre Argentina y Chile, suscripto en Buenos Aires el 5 de abril de dicho año, por el cual ambos países se comprometieron a someter a la Corte Internacional de Justicia, todas las controversias de cualquier naturaleza que por cualquier causa surgieran entre ellos.

...

¿Y Argentina? "La política exterior del período 1970-1972 tuvo horizontes múltiples aunque concéntricos... América Latina constituyó nuestro horizonte de concentración... Estados Unidos y Europa constituyeron horizontes de proyección... Aparecieron en el horizonte la paridad nuclear de la Unión Soviética, y nuevos centros de poder económico en Europa Occidental y Japón... Argentina envió un observador ante el grupo de los Países No Alineados... Se normalizaron las relaciones con la República Popular China" (de Pablo Pardo, 1996).

1.2. Economía

La inestabilidad del patrón cambio-oro, el sistema monetario internacional implementado a partir de 1944, basado en la convertibilidad del dólar en oro, la utilización de la moneda de Estados Unidos como reserva internacional, y la fijación de tipos de cambios nominales, sólo modificables por "desequilibrios fundamentales", que a economistas como Triffin (1960) ya preocupaba durante la década de 1950, se fue acentuando durante la década de 1960 y forzó decisiones durante el período en consideración (6).

---

(6) El sistema enfrentaba el siguiente dilema: o el país cuya moneda se utiliza internacionalmente tiene superávit en la cuenta corriente de su balanza de pagos, en cuyo caso la credibilidad cambiaria no se afecta pero hay problemas de liquidez internacional, o tiene déficit en la cuenta corriente, en cuyo caso no hay problemas de liquidez pero se afecta la credibilidad cambiaria. La economía internacional pasó de escasez de dólares durante la década de 1950, a abundancia durante la de 1960.

a. Inconvertibilidad del dólar. Cuando en marzo de 1968 el intercambio entre dólares y oro a razón de *$us 35* por onza troy, fue restringido a las operaciones entre bancos centrales, comenzó la inconvertibilidad de hecho del dólar. Pues bien, el 15 de agosto de 1971 Nixon dió otro paso adelante, al declarar la inconvertibilidad lisa y llana del dólar.

Además, y "para contrarrestar la desocupación, la inflación y la especulación internacional" (BCRA, Memoria 1971), el presidente de Estados Unidos dispuso gravar en *10%* la importación de bienes, reducir en *10%* la ayuda económica al extranjero y *congelar* (sic) por 90 días precios y salarios.

b. Realineación de los tipos de cambio. Esta acción unilateral por parte de Estados Unidos no podía quedar ahí, por lo cual Inglaterra planteó de inmediato la necesidad de que se reuniera el *Grupo de los 10* (G10), formado por el *Grupo de los 7* (Estados Unidos, Alemania, Japón, Inglaterra, Francia, Italia y Canadá) *más* Bélgica, Holanda y Suecia. "Luego de 4 meses de difíciles negociaciones" (de Vries, 1986) el 18 de diciembre de 1971 el G10 se reunió en el museo *Smithsonian* de la ciudad de Washington (por eso, con el tiempo, a las decisiones surgidas de la referida reunión se las denominó "el acuerdo del Smithsonian").

Como consecuencia del acuerdo, en las transacciones entre bancos centrales el oro pasó de *$us 35* a *$us 38* por onza troy (lo cual implicó subir *8,57%* el precio del oro en términos del dólar), Estados Unidos eliminó el recargo de 10% a las importaciones que había impuesto en agosto de 1971, y se modificaron los tipos de cambio entre las principales monedas, "estableciéndose una banda de *2,25%* por encima y por debajo de las nuevas paridades" (BCRA, Memoria 1971).

El DEG quedó ligado al oro, y por consiguiente a partir de diciembre de 1971 se cotizó a *$us 1,0857* por dólar. "En la reunión anual del FMI Anthony Barber, representante de Inglaterra, propuso que las paridades fueran expresadas en DEGS" (Vázquez Presedo, 1999).

"El acuerdo del Smithsonian duró poco, ya que en junio de 1972 Inglaterra tuvo que modificar nuevamente su tipo de cambio [*11%* entre mediados y fin de 1972]. Entre enero y febrero de 1973 los otros países también movieron los suyos... La 'serpiente en el túnel' (7) tampoco duró mucho, ya que

---

Por eso cuando se fundó el Fondo Monetario Internacional (FMI) John Maynard Keynes propuso, a través de la creación del *bancor* (la moneda del Fondo), generar de manera "neutral" liquidez complementaria a la del oro. La propuesta fue adoptada a fines de la década de 1960, cuando vieron la luz los *derechos especiales de giro* (Deg).

(7) Acuerdo entre países por el cual los tipos de cambio nominales permanecen fijos entre dichos países, y consiguientemente fluctúan al unísono con respecto a las otras monedas (lo de serpiente en el túnel alude al hecho de que el convenio permite que el tipo de cambio fluctúe *dentro* de la banda cambiaria. La serpiente es el tipo de cambio verificado, y el túnel son los tipos máximo y mínimo permitidos por la banda). La serpiente fue ensayada entre Alemania, Bélgica, Dinamarca, Francia, Holanda, Luxemburgo, Noruega y Suecia.

explotó en marzo de 1973... A partir de entonces comenzó la era de los tipos de cambio flexibles" (de Vries, 1986).

El cuadro Nº 1 muestra la evolución de los tipos de cambio de las principales monedas durante el período en consideración. Como consecuencia del acuerdo del Smithsonian el yen y el franco francés cayeron (es decir, se revaluaron) *7,1%* con respecto al dólar, el marco cayó *3,7%* y la libra esterlina —medida "a la Argentina", es decir, libras por dólar— cayó *4,3%*; mientras que cuando se comparan los tipos de cambio de mayo de 1973 con los que existían antes del acuerdo del Smithsonian, tanto el yen como el franco francés se revaluaron *19%* con respecto al dólar, el marco *17,5%*, en tanto que la libra se *devaluó 2,9%*.

TIPOS DE CAMBIO ENTRE LAS PRINCIPALES MONEDAS

Cuadro Nº 1

Período	Yen (yens por dólar)	Marco (marcos por dólar)	Libra (dólares por libra)	Franco francés (francos por dólar)
Nov. 71	327,6000	3,3090	2,4938	5,4570
Dic. 71	314,8000	3,2680	2,5525	5,2200
Ene. 72	310,4000	3,2090	2,5940	5,1330
Feb. 72	304,2000	3,1870	2,6060	5,0700
Dic. 72	302,0000	3,2020	2,3481	5,1250
Ene. 73	301,2000	3,1580	2,3820	5,0260
Feb. 73	270,0000	2,8430	2,4900	4,5290
Mar. 73	265,8000	2,8380	2,4777	4,5410
Abr. 73	265,5000	2,8370	2,4888	4,5700
May. 73	265,0000	2,7300	2,5665	4,4100
Ene. 72/nov. 71	-5,3	-3,0	-3,9	-5,9
Feb. 72/nov. 71	-7,1	-3,7	-4,3	-7,1
May. 73/nov. 71	-19,1	-17,5	2,9	-19,2

Nota: En el caso de la libra, y para ser consistente con el resto de las columnas, las variaciones se calcularon sobre el tipo de cambio medido como "libras por dólar".

Fuente: Elaborado en base a FMI.

c. Igual crecimiento, mayor inflación. El PBI real del conjunto de países que forman el G7 mantuvo su alta tasa de crecimiento durante el período en consideración, ya que había crecido *4,5%* anual acumulativo entre 1966 y 1970, y aumentó *4,4%* anual acumulativo entre 1970 y 1972.

Por su parte la tasa de inflación (medida por precios al consumidor) del G7 subió de *4,1%* anual acumulativo entre 1966 y 1970, a *4,9%* anual acumulativo entre 1970 y 1972; mientras que la tasa de inflación del "Grupo de los 6", es decir, sin considerar a Estados Unidos, pasó de *3,9%* anual entre 1966 y 1970, a *6%* anual entre 1970 y 1972.

2. Contexto político

"El derrocamiento de Onganía clausuró un período y abrió otro... El nuevo ciclo estará signado por la política en todas sus formas y manifestaciones; y es importante que el presidente [Roberto Marcelo Levingston] y las Fuerzas Armadas lo hayan reconocido así, cuando han justificado el cambio a propósito de lo político" (Botana, Braun y Floria, 1973, pero escrito en 1970). Desde el punto de vista de la distribución interna del poder, "la Junta de Comandantes en Jefe determinó que no otorgaría más 'cheques en blanco', al disponer el 12 de junio de 1970 que las leyes [calificadas como] de significativa trascendencia requerirían el acuerdo de la Junta" (Lanusse, 1977).

Esta sección del capítulo describe qué ocurrió en el plano político durante los *278* días en que la primera magistratura fue ejercida por Levingston, y los *794* días que estuvo en manos de Lanusse.

2.1. Levingston

"Procedente de Washington, donde se desempeñaba como agregado militar en la embajada argentina, Levingston llegó a Buenos Aires el 13 de junio de 1970" (Lanusse, 1977). El decreto de la Junta de Comandantes 16, del 12 de junio de 1970, lo había designado (por unanimidad) presidente de la Nación. El decreto de la Junta 45, del 17 de junio, declaró *nulo y sin efecto* el decreto 2637/70, mediante el cual Onganía había aprobado las *Políticas nacionales*... el día que lo echaron; y el decreto 46, también del 17 de junio, aprobó nuevas Políticas nacionales. Levingston nació en la provincia de San Luis, el 10 de enero de 1920, de manera que tenía *50* años cuando asumió la presidencia.

¿Para hacer qué fue nombrado presidente Levingston? Difícil tarea le esperaba a cualquiera que en ese momento hubiera accedido a la presidencia de la Nación, ya que "a partir de Levingston el gobierno revolucionario tenía 2 tipos de enemigos: la subversión y la oposición política clásica" (Lanusse, 1977); pero a las dificultades objetivas le sumó peculiares formas de relacionarse con el Gabinete Nacional, el resto de los funcionarios y los dirigentes políticos. Como consecuencia de lo cual, y a pesar de que "Levingston no se comporta como un jefe de Estado transicional, al mencionar el término de 4 ó 5 años para la gestión de su gobierno" (Botana, Braun y Floria, 1973, pero escrito en 1970), menos de 10 meses después y contra su voluntad había dejado de ser presidente.

"Había una extraña constante en Levingston: su propensión a las segundas líneas, a conversar con Enrique Gilardi Novaro, subsecretario del ministro de Interior Eduardo Francisco Mc Loughlin, con quien tenía ideas opuestas... Mc Loughlin era de una honestidad política indiscutible y tenía una firme vocación democrática" (Lanusse, 1977). "El subsecretario de Interior era leal al presidente, no a su ministro" (Botana, Braun y Floria, 1973, pero

escrito en 1970), como consecuencia de lo cual y a raíz de una de las muchas discrepancias, en octubre de 1970 del gobierno se fue... Mc Loughlin (8).

Similar comportamiento aplicaba cuando se relacionaba con el resto del mundo político. "Levingston agredía a los dirigentes políticos principales, para apoyarse en partidos menores o segundas líneas" (Lanusse, 1977). "El 1 de marzo de 1971 designó a José Camilo Uriburu nuevo gobernador de Córdoba. La elección del intolerante e intemperante Uriburu fue un disparate político de estupidez casi premeditada... El 7 de marzo Uriburu pronunció un infame discurso público en el cual se comprometió a 'cortarle la cabeza a la víbora venenosa que anida' en Córdoba... 5 días después se produjo el *Ferreyrazo* (como lo llamaron posteriormente los trabajadores de FIAT)... que se extendió luego a la ciudad de Córdoba, generando el *Viborazo*... El 17 de marzo renunció Uriburu" (Brennan, 1996) (9).

La ley 18.954, del 17 de marzo de 1971, *intervino* el Sindicato de Trabajadores de CONCORD, el Sindicato de Trabajadores de MATERFER, la Asociación Gremial de Trabajadores de la Universidad Nacional de Córdoba, el Sindicato de Empleados Públicos de la provincia de Córdoba y la Unión Obreros de la industria maderera de Córdoba (la ley 18.977, del 14 de abril de 1971, dejó sin efecto la intervención dispuesta por la ley 18.954); la ley 18.955, también del 17 de marzo, *intervino* la provincia de Córdoba; y el decreto 888, del 18 de marzo, declaró *zona de emergencia* a la capital de la provincia de Córdoba, y un par de departamentos adyacentes.

En la madrugada del 23 de marzo de 1971 Levingston fue desplazado de su cargo por la Junta de Comandantes en Jefe, siendo inmediatamente reemplazado por Lanusse. "La deposición de Levingston ha puesto término a una doble aventura. La primera fue la pretensión desmedida de los revolucionarios de 1966, de imponer al país un cambio profundo de sus estructuras económicas, sociales y políticas, desconociendo los intereses y el sentir de la inmensa mayoría de los argentinos. La segunda fue la de un general que se preocupó ante todo por acrecentar su poder personal, con olvido de los más elementales principios éticos y políticos" (Botana, Braun y Floria, 1973, pero escrito en 1971).

...

¿Y los dirigentes políticos, a todo esto? A pesar de que la actividad política seguía formalmente proscripta, el 11 de noviembre de 1970 fundaron la *Hora del pueblo*, "integrada por el Bloquismo de San Juan (Leopoldo Bravo), el

---

(8) CARLOS MARÍA MOYANO LLERENA, titular de Economía, renunció junto con MC LOUGHLIN, como se verá en la próxima sección de este capítulo.

(9) "Cuando la audacia se combina con la mediocridad política y técnica, generalmente se producen desastres... Que URIBURU haya podido ser gobernador de Córdoba, y haya merecido el apoyo de LEVINGSTON, sólo se explica en este contexto" (BOTANA, BRAUN y FLORIA, 1973, pero escrito en 1971).

Partido Conservador Popular (Vicente Solano Lima), el Demócrata Progresista (Horacio Ricardo Thedy y Ricardo Molinas), el Partido Justicialista (Jorge Daniel Paladino y L. O. Ratti), el Partido Socialista Argentino (Jorge Selser y J. Rubinstein) y la Unión Cívica Radical del Pueblo —UCRP— (Ricardo Balbín y Enrique Vanoli). No participaron ni la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI) ni la Democracia Cristiana" (Carrizo, 1997).

2.2. Lanusse

El *Acta* de la RA, del 26 de marzo de 1971, modificó el *Estatuto*, disponiendo que el gobierno sería ejercido por la *Junta* de Comandantes en Jefe, cuyo presidente, con el título de presidente de la Nación Argentina, desempeñaría las funciones propias del Poder Ejecutivo y las de naturaleza legislativa.

A fines de marzo de 1971 "la RA dejó de ser proyecto para pasar a ser historia" (Botana, Braun y Floria, 1973, pero escrito en abril de 1971). El propio Lanusse coincide: "cuando entré [como presidente] en la Casa de Gobierno, la pretensión fundacional de la RA estaba agotada" (Lanusse, 1994).

Consecuentemente, el objetivo fundamental del gobierno pasó a ser el llamado a elecciones y la correspondiente entrega del poder. Pero, como de costumbre, las peculiaridades del proceso dependerían significativamente de sus ejecutores; y así como el comienzo de la RA tuvo el "sello" de Onganía, su final iba a tener el "sello" de Lanusse. Lo cual implica que a pesar de la debilidad política del gobierno, y del creciente accionar de la guerrilla, el nuevo presidente habría de apostar, y fuerte, aplicando un principio que su principal adversario sintetizaría diciendo que *la realidad es la única verdad* (10).

En el plano político Lanusse, quien había nacido en Buenos Aires el 29 de agosto de 1918, de manera que contaba con *52* años al llegar al cargo, contó con un gran colaborador. "A la caída de Levingston el nombramiento del nuevo ministro de Interior pasó a ser la clave del proyecto político... El nombre de Arturo Mor Roig surgió con naturalidad... 56 años, 35 de militancia radical, presidente de la Cámara de Diputados de la Nación entre 1963 y 1966, Mor Roig no podía ser candidato a presidente porque había nacido en Cataluña, España... Un día me dijo: 'yo no soy el ministro de la Hora del Pueblo, pero tampoco quiero ser un ministro contra la Hora del Pueblo'" (Lanusse, 1977). "Político ejemplar, Mor Roig fue una de las personas más puras y transparen-

(10) Lo cual no quiere decir que Lanusse, o Perón, supieran cada día qué habrían de hacer al siguiente; quiere decir que ninguno de los 2 rehuía caminar por la cornisa.

Caminaron por la cornisa afrontando riesgos aún con respecto a cada uno de los "suyos". "El 12 de mayo de 1971 se sublevó el general Eduardo Labanca, autoproclamándose 'Jefe de la Revolución Nacional',... el 8 de octubre de 1971 se produjo una sublevación militar derechista en Azul y Olavarría, que también fue sofocada" (Lanusse, 1977).

Que los protagonistas caminen por la cornisa es fascinante en el cine, en otro país, o en el pasado; pero quiero testimoniarle a quien no vivió este período en Argentina, o era muy joven, que en aquel momento nada de esto se vivía como algo gracioso.

tes que conocí... Su renuncia a la UCRP, aunque indeclinable, no llegó a ser un hecho consumado. Las autoridades partidarias habían resuelto postergar la aceptación de la misma para finalmente, archivarla... Lo asesinaron en julio de 1974, en un restaurante popular, donde almorzaba mientras trabajaba en una fábrica en el Gran Buenos Aires... Su asesinato sirvió para que algunos radicales abrieran los ojos y de allí en adelante no jugaran más con fuego" (Lanusse, 1994) (11).

"Era imposible fingir la inexistencia de Juan Domingo Perón... El cuello de botella de la RA, a partir del momento en que se planteó la necesidad de encontrar una solución política para generar una democracia eficiente y estable, era Perón, quien vivía exiliado en Madrid... ¿El golpe de Estado de 1962, que derrocó a Arturo Frondizi, se hizo por la política internacional del presidente, o porque el peronismo, poniendo a Andrés Framini como candidato en [la Provincia de] Buenos Aires, había ganado 10 días antes las elecciones, demostrando que las órdenes de Perón seguían siendo determinantes; el defenestramiento de Arturo Umberto Illia se había hecho por la lentitud del Congreso o porque convenía operar preventivamente, ante la evidencia de que los justicialistas volverían a triunfar; hacía falta decir que desde 1955, en la prosperidad o en la desgracia, la mayoría de los argentinos —o, al menos, la minoría más numerosa— seguía extrañando al hombre derrocado por la Revolución Libertadora?" (Lanusse, 1977 y 1994) (12).

"Lanusse produjo en 1 mes [abril de 1971] 3 hechos que han modificado profundamente el clima social y político del país: la reapertura de la actividad política, la eliminación de las pautas que traban la libre discusión de los convenios colectivos de trabajo, y la pública convocatoria a todas las fuerzas políticas, incluyendo en primer término al peronismo, a un *Gran Acuerdo Nacional* (GAN)" (Botana, Braun y Floria, 1973, pero escrito en 1971).

La ley 18.975, del 12 de abril de 1971, *derogó* la ley 16.894, de 1966, que había prohibido las actividades políticas; la ley 19.102, del 30 de junio, dictó la ley orgánica de los *partidos políticos* (el decreto 2180, del 5 de julio, reglamentó la ley 19.102; y la ley 19.651, del 22 de mayo de 1972, la modificó); la ley 19.109, del 5 de julio, le restituyó a los partidos políticos, los *bienes* que les habían sido quitados por el decreto 6/66; el decreto 989, del 22 de febrero de 1972, le restituyó a los partidos políticos, los *fondos* depositados en cuentas bancarias (¿reconociéndoles algún interés? El decreto no lo especifica); el decreto 8427, del 29 de noviembre, incluyó a los partidos políticos entre las prioridades para la asignación de *líneas telefónicas*; y la ley 20.436, del 22 de mayo de 1973, dejó sin efecto la *interdicción* general de bienes a que se refie-

---

(11) "EDGARDO SAJÓN [secretario de Prensa de LANUSSE] fue secuestrado el 1 de abril de 1977 y muerto poco después" (LANUSSE, 1994).

(12) Destacando el coraje de LANUSSE al enfrentar una cuestión tan complicada, desde una posición más bien endeble, BÁRBARO (1986) apuntó: "LANUSSE, a quien nosotros no hemos valorizado lo necesario".

ren los decretos 5148/55, que había creado la Junta Nacional de Recuperación Patrimonial; 6911/55, referido a las sociedades incluidas en el decreto 5148/55; y 6914/55, referido a las personas incluidas en dicho decreto.

"Del GAN Lanusse habló el 2 de marzo de 1971, cuando asumió la presidencia de la Junta de Comandantes en Jefe" (Lanusse, 1977). Pero ya como presidente de la Nación, "lo lanzó el 1 de mayo de 1971" (Brennan, 1996). "El GAN era un acuerdo del peronismo con Perón, del radicalismo con Balbín, pero con Lanusse presidente constitucional. Esta fue la imagen vulnerable del Lanusse competidor" (Botana, Braun y Floria, 1973). "Lanusse imaginó un GAN en torno a sí mismo, que no era otra cosa que un pacto con Perón con vistas al futuro gobierno. Mientras trabajaba en ese sentido, trataba de bloquear el retorno del ex Presidente. Además, con el auxilio de [su ministro de Bienestar Social] Francisco Guillermo Manrique, prosiguió con la política demagógica hacia los sindicatos. Manrique trabajaba aparentemente para el GAN de Lanusse, pero en realidad lo hacía para sus propios fines" (Alsogaray, 1993).

En su interacción con Perón, Lanusse combinó la seducción y el desafío. Por una parte, "comenzamos a hacer gestos conciliatorios, como colocar un busto suyo en la Casa Rosada, restituirle el 3 de setiembre de 1971 los restos de María Eva Duarte de Perón, solucionar el problema del pasaporte y las causas civiles que aún tenía pendientes" (Lanusse, 1977). Por la otra, el 27 de julio de 1972, en el Colegio Militar, Lanusse afirmó que "en mi fuero íntimo creo que Perón no vuelve [a Argentina] *porque no le da el cuero*" (Lanusse, 1994). En este clima bien dramático, ambos encontraron tiempo para chancearse mutuamente; como cuando Lanusse dijo que los militares "las armas no las tenían de adorno", y Perón le replicó que "lo que los militares tienen de adorno es la cabeza" (Bonasso, 1997) (13).

"Lanusse se comprometió, mandó con firmeza y hasta con cierta arbitrariedad, y nunca permitió que se perdiera la toma de conciencia de la propia responsabilidad, que se actuara en la clandestinidad o encapuchados. Nadie lo podrá tildar nunca de pusilánime, indeciso, falto de firmeza y timorato" (Balza, 2001).

Dentro de la prensa política del período cabe destacar a *La Opinión*, el diario que —dirigido por Jacobo Timerman—, apareció el 4 de mayo de 1971. "¿Por qué motivos, en el transcurso de pocas semanas, ese periódico que se estaba afianzando con su estilo objetivo, sereno, analítico y equilibrado, asumió el papel de órgano opositor y virulento frente al gobierno de Lanusse?... En algunos países sudamericanos, y especialmente en Argentina, las actitudes críticas frente a la prepotencia gubernamental constituyen el arma más

(13) Todo esto sin contactos personales o telefónicos entre ellos. Lanusse envió a Madrid al coronel Juan Francisco Cornicelli, quien se entrevistó con Perón el 21 de abril de 1971. Este enviaba mensajes, no solamente directos, sino también a través de sus delegados personales y visitantes a su residencia de Puerta de Hierro.

eficaz para acrecentar lectores y adquirir prestigio. *La Opinión* se transformó en el órgano opositor más agresivo y crítico del gobierno militar" (Rotenberg, 1999). El decreto 6243, del 15 de setiembre de 1972, *prohibió* preventivamente la impresión, publicación y circulación de la revista *Primera Plana*.

2.3. Perón

Aunque muchos creyeron que no, a Perón le dió el cuero ("el escepticismo en torno a su vuelta estaba tan extendido en la dirigencia peronista, que afectaba incluso a varios miembros de la Comisión de Regreso". Bonasso, 1997. "Fue una maravillosa sorpresa para los peronistas". Bárbaro, 1986).

Procedente de Madrid, vía Italia, después de 17 años de ausencia Perón llegó a Argentina el 17 de noviembre de 1972. La ley 19.947, del 15 de noviembre de dicho año, declaró el cese obligatorio de las actividades públicas y privadas, en todo el país, el 17 de noviembre. "No hubo ni revolución social ni golpe de Estado" (Botana, Braun y Floria, 1973). Ni violencia, como ocurriría meses después cuando llegó a nuestro país por segunda vez, durante la presidencia de Cámpora. "¿Cuánta gente fue a recibirlo a Ezeiza, 90.000 personas como dijo el gobierno, o medio millón, como dijeron los peronistas?" (Bonasso, 1997).

Perón permaneció en Argentina durante *28* días, "por primera vez ejerciendo en el país su carisma desde el llano y no desde el poder" (Botana, Braun y Floria, 1973). "En la noche del 20 de noviembre se reunió con dirigentes políticos en el restaurante *Nino*" (Bonasso, 1997), "donde se materializó el *Frente Justicialista de Liberación* (FREJULI)" (Lanusse, 1977), del cual no participó la UCRP, porque "históricamente opuestos a los frentes electorales, los radicales no querían dar un paso más allá de los compromisos contraídos en la *Hora del Pueblo*, donde ellos jugaban un papel igualitario en relación con el justicialismo" (Bonasso, 1997).

El propio 20 de noviembre, pero antes del encuentro celebrado en Nino, "Balbín llegó hasta la casa de su viejo adversario [ubicada en la calle Gaspar Campos, en Vicente López, Provincia de Buenos Aires], para un primer encuentro. Al retirarse declaró: 'se habló hacia adelante y no hacia atrás'" (Bonasso, 1997). Al día siguiente regresó a la residencia, para una conversación más prolongada. "Perón no logró que Balbín lo acompañara en una fórmula común, ni en una eventual abstención si la dictadura no levantaba la cláusula de residencia... Se repetía la experiencia con Amadeo Sabattini en 1945" (Bonasso, 1997). "Balbín quería un *pacto implícito*, sin que nadie depusiera nada de lo suyo, para llegar a un compromiso común de coincidencias mínimas... El pacto implícito se transformó, para la UCRP, en la opción óptima, porque le permitía resolver la legalidad sin que ello implicara legitimar la coacción" (Carrizo, 1997) (14).

---

(14) "¿Por qué PERÓN dejó de pensar en los acuerdos entre los cuadros intermedios, y se reunió con BALBÍN? Por la presencia de minorías intensas, como la GCT, Montoneros, el Sindicalismo Combativo, etc." (CARRIZO, 1997).

En una de las pocas ocasiones que dejó su residencia, "Perón se descolgó por la Villa de Retiro, donde Carlos Mujica había levantado su capilla del Cristo Obrero" (Bonasso, 1997).

"Al dejar el país, para retornar a Madrid vía Paraguay, Perón dejó en un sobre los nombres de la fórmula presidencial que presentaría el FreJuLi: Héctor José Cámpora-Vicente Solano Lima" (Lanusse, 1977). "Cuando se consagra la fórmula con Cámpora, la interpretación inicial fue semejante a la de la propia candidatura de Perón en 1962: era una fórmula destinada a arruinar el proceso electoral... Porque Cámpora era manifiestamente inepto para ser presidente de la República" (Camilión, 1999).

2.4. *Guerrilla*

Que Lanusse planteara la explicitación de la "cuestión Perón", aún en condiciones ideales le hubiera proporcionado una buena dosis de dramatismo a la vida política y a la vida cotidiana durante el período 1971-1973. Pero la referida dosis fue multiplicada por el trasfondo en el cual se desarrolló la "pulseada" entre Lanusse y Perón, debido al creciente accionar del terrorismo urbano.

El siguiente par de testimonios sintetiza el "clima" que se vivía en aquellos tiempos. "El asesinato a sangre fría del ex presidente Pedro Eugenio Aramburu es un hecho difícil de analizar serenamente... No es un acto aislado de un grupo de ofuscados sino el resultado de un programa cuidadosamente elaborado, libremente escogido y metódicamente aplicado... Si alguna duda quedaba [que la violencia ya no resulta del desborde callejero], el asesinato de Aramburu y los asaltos a *La Calera* [Provincia de Córdoba] y *Garín* [Provincia de Buenos Aires] se encargaron de disiparla" (Botana, Braun y Floria, 1973, pero escrito en 1970). "Un ex presidente [Perón] afirma que no vuelve al país porque no están dadas las mínimas condiciones de seguridad... Vivir en las grandes ciudades se torna cada día más azaroso, pues a un notorio auge de la delincuencia común se une una cada vez más escasa presencia policial... La situación ha escapado casi totalmente de control... La gravedad de la situación está impulsando la constitución de grupos espontáneos de vigilancia" (Botana, Braun y Floria, 1973, pero escrito en 1972).

...

"El 1 de julio de 1970, 4 unidades montoneras mandadas por Emilio Angel Maza ocuparon *La Calera*, apoderándose del banco local, la comisaría y la intendencia. Algunos montoneros cayeron en manos de la policía, entre ellos Maza, quien resultó mortalmente herido" (Gillespie, 1987); "el 30 de julio de 1970 un grupo armado ocupó durante algunas horas *Garín*" (López Alonso, 1982); y a fines de marzo de 1971, en la ciudad de Córdoba, se produjo el *Viborazo*, donde "la presencia de animosidad de clase, e incluso la sensación de guerra de clases, fue mayor que en el *Cordobazo*. La destrucción de empresas fue más extendida [alrededor de 100] y desenfrenada, y los saqueos más pronunciados" (Brennan, 1996).

En el plano de las personas, el 27 de agosto de 1970 fue asesinado el dirigente sindical José Alonso, "de manera alevosa y sádica" (Botana, Braun y Floria, 1973, pero escrito en 1970); y en la mañana del 21 de marzo de 1972, 14 guerrilleros del Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) secuestraron a Oberdan Sallustro, presidente de FIAT (15). "El 10 de abril de 1972 fue para muchos argentinos 'una jornada inolvidable': porque asesinaron al general Juan Carlos Sánchez en Rosario, y pocas horas más tarde a Sallustro, en una 'cárcel del pueblo' ubicada en Buenos Aires" (Botana, Braun y Floria, 1973, pero escrito en 1972). "El 10 de abril de 1972 implicó uno de los reveses más duros recibidos por el gobierno de las Fuerzas Armadas" (Lanusse, 1977); ese día "se pasó de la tensión al estado de shock" (Bonasso, 1997) (16). "El ERP-22 de agosto [de 1972] debutó secuestrando a [l propietario del diario *Crónica*] Héctor Ricardo García el 8 de marzo de 1973, liberándolo pocas horas después, a cambio de la publicación en dicho medio, de un texto donde se apoyaba críticamente al FREJULI" (Bonasso, 1997).

Más allá de las simpatías públicas que despertaban (3.000 personas asistieron al entierro de Maza), "los Montoneros estuvieron a punto de ser aniquilados en julio-agosto de 1970... Los salvó de la extinción la ayuda y protección que les prestaron las Fuerzas Armadas Peronistas (FAP)... El 7 de setiembre de 1970 Fernando Abal Medina y Carlos Gustavo Ramus murieron en un tiroteo... En el funeral, el padre Carlos Mujica se refirió a los muertos como 'un ejemplo para la juventud'... La conducción de Montoneros pasó a manos de José Sabino Navarro,... quien fue asesinado a fines de 1971, siendo reemplazado por Mario Firmenich... En 1971 el ERP era la organización guerrillera urbana más activa militarmente" (Gillespie, 1987).

¿Qué hizo Perón, a la luz de la guerrilla urbana? "Para preocupación de los militares, bendijo a las organizaciones armadas y las hizo parte del Movimiento, al bautizarlas con el eufemismo de las 'formaciones especiales'" (Bonasso, 1997). "Perón no criticó ni una sóla operación montonera, y en noviembre de 1971 pareció que reafirmaba la perspectiva revolucionaria, al destituir a Paladino y nombrar a Cámpora como su delegado" (Gillespie, 1987).

---

(15) "Veloz para las decisiones, inteligente y astuto, sin más escrúpulos que los del medio que lo rodeaba... Si SALLUSTRO hubiera nacido aquí hubiera llegado a presidente de la Nación... Un dejo de vanidad le impulsaba a hacer ostensible el manejo de lo que tenía a cargo. Esta circunstancia no fue ajena a su muerte a manos del terrorismo" (ROTH, 1980).

"SALLUSTRO era una figura pública. Tenía una auténtica capacidad de liderazgo y la ejercitaba a través de innumerables comités y reuniones, dedicándole al trabajo las 24 horas del día. Conociendo de cerca su vida y su actuación, aprendí con qué facilidad se critica públicamente al que tiene éxito... Es imposible no admirar al hombre que se reveló a través de las cartas que escribió a su familia mientras estuvo prisionero" (MACRI, 1997).

(16) "Las compañías y los directivos extranjeros eran especialmente escogidos como objeto de castigo, pero tampoco en tales casos constaba aún el asesinato en la agenda montonera. La disuación de los inversores extranjeros se llevó a cabo volando las casas de los directivos, pero sin dañar a éstos; las propiedades, y no las personas, eran el principal blanco de la violencia montonera... No pueden atribuirse más de una docena de muertes a los Montoneros durante el régimen militar" (GILLESPIE, 1987).

¿Qué hizo el gobierno, a la luz de la guerrilla urbana? A raíz del secuestro de Aramburu la ley 18.701, del 2 junio de 1970, instituyó la pena de muerte —por fusilamiento, 48 horas después de encontrarse firme la sentencia condenatoria— para quien, privando ilegalmente a otro de su libertad personal, provocare la muerte o lesiones gravísimas en alguna persona, agregando que la misma pena se aplicaría cuando el culpable no entregare a la persona ilegalmente privada de la libertad, o no diere razón satisfactoria de su paradero (esta ley fue derogada por la 18.953, del 17 de marzo de 1971 —una de las últimas decisiones de Levingston—, que modificó el Código Penal); la ley 20.043, del 28 de diciembre de 1972, *suprimió* la pena de muerte del Código Penal; la ley 20.007, del 7 de diciembre, facultó al Poder Ejecutivo para conceder *subsidios*, a las personas de existencia visible que hubieran sufrido o sufrieran daños en sus personas o en sus bienes, como consecuencia de *hechos terroristas* de los que no fueran autores o partícipes (el decreto 2109, del 19 de marzo de 1973, reglamentó la ley 20.007); y la ley 20.120, del 25 de enero de 1973, reglamentó el *derecho de reunión*.

Además, vista la situación de conmoción interior producida en el ámbito nacional, y considerando que la acción terrorista se había incrementado al punto de poner en peligro la seguridad interior y el proceso de normalización institucional, el 30 de abril de 1973 se dictaron un conjunto de decretos, declarando *zona de emergencia* a diversas porciones del país. El decreto 3693 a la provincia de *Tucumán*, el 3694 a la *Capital Federal y buena parte de la provincia de Buenos Aires*, el 3695 a la de *Córdoba*, el 3696 a la de *Mendoza*, el 3697 a la de *Santa Fe*, el 3698 a la de *Bahía Blanca* (en rigor, partidos del sur de la provincia de Buenos Aires).

Durante la presidencia de Lanusse "el instrumento jurídico de la *guerra limpia* (17) fue la *Cámara federal en lo penal* de la Nación, creada por ley 19.053, del 28 de mayo de 1971, [de manera que] ninguno de los terroristas que estuvieron presos hasta el 25 de mayo de 1973 pudo decir que había sido recluido como resultado de alguna arbitrariedad, de una locura o de órdenes frívolas" (Lanusse, 1994). La Cámara Federal, con competencia en todo el territorio de la Nación, fue creada para juzgar un conjunto de delitos en instancia única, con un período de instrucción [del sumario] no mayor de 10 días, 5 días para la defensa y debate posterior en el menor intervalo posible. El debate era oral y público... salvo que los hechos pudieran perjudicar la seguridad, el orden público o la moral. Terminado el debate, el tribunal pasaba inmediatamente a deliberar en sesión secreta, para dictar la sentencia. "La acción represiva fue eficaz, como lo muestra el hecho de que al promediar 1972 estaban detenidos o habían sido muertos la mayoría de los miembros de las organizaciones subversivas, cuyos integrantes entonces se contaban por centenares" (Fraga, 1988). "El éxito de la acción militar fue tal que prácticamente la totalidad de los dirigentes principales de la guerrilla fueron dete-

(17) Por oposición a la "guerra sucia", como se denominó a la represión implementada durante el Proceso de Reorganización Nacional.

nidos por el gobierno de Lanusse. Este los sometió al mejor mecanismo posible que se hubiera podido inventar, a saber, la justicia especial. Era manifiesto que hacía falta una justicia especial, y era manifiesto que era mejor que se juzgara a través de la justicia especial y no a través de otros mecanismos" (Camilión, 1999).

Habrá habido prolijidad procesal, pero durante el período en consideración ocurrió un episodio que empaña la pretendida limpieza en la lucha contra el terrorismo. "El 15 de agosto de 1972 fugaron *25* subversivos del penal ubicado en Rawson, Provincia de Chubut. *6* lograron subir a un avión de Austral (18), que desviaron a Chile, los otros *19* fueron apresados y trasladados a la base de Trelew. Una semana después, en un 'confuso episodio', murieron *16* de los *19*" (Lanusse, 1977) (19). "Fue uno de los momentos más complejos de mi gobierno" (Lanusse, 1994) (20).

...

¿Cuál era la percepción que se tenía entonces del accionar guerrillero? "En agosto de 1971 la actitud de importantes e influyentes sectores con respecto a la violencia, era sumamente ambigua... por ejemplo, la Iglesia... Por lo menos hasta 1974 existieron grupos de guerrilleros que tenían contactos con funcionarios públicos y con miembros de las Fuerzas Armadas, la Iglesia y el empresariado... Hasta algunos jefes retirados, como el general Eduardo Labanca, rindieron homenaje a la 'juventud combatiente'... Mor Roig apreciaba el fenómeno de la violencia nacido, en su actual acepción, en las barricadas francesas de 1968, es decir en el corazón de un país desarrollado, en un medio próspero... Mc Loughlin pensaba que había una minoría subversiva irrecuperable, rodeada de un sector muy importante de la juventud, que puede simpatizar, compartir inquietudes intelectuales con el núcleo que eligió la violencia, y a esa juventud no se la puede perder" (Lanusse, 1977 y 1994) (21).

Con ojos de fines del siglo XX, durante el período en consideración el accionar del terrorismo urbano fue mínimo: a lo sumo una docena de muer-

---

(18) ENRIQUE HAROLDO GORRIARÁN MERLO, DOMINGO MENNA y MARIO ROBERTO SANTUCHO, del ERP; MARCOS OSATINSKY y ROBERTO QUIETO, de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR); y FERNANDO HUGO VACA NARVAJA, de Montoneros (BONASSO, 1997).

(19) BONASSO (1997) describe el episodio según la versión que recogió de los 3 sobrevivientes: MARÍA ANTONIA BERGER, ALBERTO CAMPS y RICARDO RENÉ HAIDAR. La lista de muertos incluye a ANA MARÍA VILLAREAL DE SANTUCHO, esposa de uno de los que logró fugar. BONASSO (1997) lista 15 fallecidos, 10 de los cuales militaban en el ERP, 3 en las FAR y 2 en Montoneros.

(20) "El vicealmirante HERMES QUIJADA, en su carácter de miembro del Estado Mayor Conjunto, tuvo a su cargo dar cuenta a la población sobre los acontecimientos producidos en Trelew. No tenía nada que ver con nada. Luego el ERP-22 de agosto lo mató, simplemente, para que pasara a ser un símbolo" (LANUSSE, 1994).

(21) "El vehículo fundamental para la orientación montonera hacia los movimientos de masas fue la *Juventud Peronista* (JP)... Desde febrero de 1972 la JP, de creciente orientación montonera, celebró una serie de manifestaciones de unidad y actos de campaña, la asistencia a los cuales pasó de 5.000 a casi 100.000 personas en sólo 12 meses" (GILLESPIE, 1987).

tes, ocupación por breve tiempo de 2 localidades; y a la luz de lo que ocurrió después, tanto durante el gobierno de Perón como durante el Proceso de Reorganización Nacional, dicho accionar fue infinitesimal. Pero para entender, no hay que mirar el pasado con ojos del presente, sino con ojos contemporáneos. El referido accionar guerrillero, en el clima político imperante, con una RA en retirada y un Perón que regresaba, creó un clima de intranquilidad hasta entonces nunca visto.

2.5. Elección del 11 de marzo de 1973

La ley 19.609, del 3 de mayo de 1972, convocó a elecciones generales para el 25 de marzo de 1973, disponiendo que las autoridades electas asumieran el 25 de mayo de 1973. Pero la ley 19.895, del 17 de octubre, adelantó el comicio un par de semanas, manteniendo la fecha de asunción de los cargos, disponiendo además que dichas autoridades cesarían en sus cargos *4 años después* (22).

El 25 de julio de 1972 se reformó el *Estatuto* de la RA, disponiendo que quedarían inhabilitados, tanto para ser candidatos como para ser designados en cargos electivos, con motivo de las elecciones generales a realizarse el 11 de marzo de 1973, quienes con posterioridad al 24 de agosto de 1972 se desempeñaran como presidente de la Nación, comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas, ministros del Poder Ejecutivo Nacional, gobernadores e interventores de las provincias y Territorio Nacional y sus ministros, e intendentes municipales; o quienes no se encontraran permanentemente en el país desde el 25 de agosto de 1972 hasta la realización del acto eleccionario. Como ni Lanusse dejó de ser presidente de la Nación, ni Perón viajó a Argentina antes del 25 de agosto de 1972, quedaron inhabilitados.

Además de lo cual, y para tratar de acotar la incertidumbre, "el 24 de enero de 1973 todos los generales en actividad (23), menos Ibérico Saint Jean, quien presentó su solicitud de retiro, firmaron un *Compromiso de conducta*, conocido como 'documento de los 5 puntos'" (Lanusse, 1977), cuyo texto es el siguiente: "Los generales en actividad, en nombre y representación del Ejército Argentino, resuelven establecer formalmente como compromiso de conducta que asume la Institución hasta el 25 de mayo de 1977 (sic): asegurar su inquebrantable propósito de sostener la continuidad del proceso político y de acatar el pronunciamiento que manifieste la ciudadanía en las urnas, exigiendo que todos los que participen en él cumplan la Constitución y las leyes vigentes de aplicación; respaldar y sostener en el futuro la total vigencia de las instituciones republicanas, asegurando una auténtica democracia que

(22) La ley 19.608, del 3 de mayo de 1972, dispuso la reforma de la *Constitución Nacional*. Aprobada el 24 de agosto, elevó a *3* el número de senadores por cada jurisdicción, igualó la duración de sus mandatos con el de los diputados (4 años), y redujo a *4* años, con una sóla reelección, la duración de los de presidente y vicepresidente de la Nación.

(23) *52* (Fraga, 1988).

permita el ejercicio de los derechos de los habitantes y el goce pleno de la libertad; asegurar la independencia e inamovilidad del Poder Judicial, como garantía de la vigencia de los principios, declaraciones y derechos constitucionales; descartar la aplicación de amnistías indiscriminadas para quienes se encuentren bajo proceso o condenados por la comisión de delitos vinculados con la subversión y el terrorismo; y compartir las responsabilidades dentro del Gobierno que surja de la voluntad popular como integrante del gabinete nacional, según la competencia que le fijen las leyes y demás disposiciones, en especial en lo que hace a la seguridad externa e interna, respetando las atribuciones constitucionales para la designación del ministro de Ejército por parte del futuro presidente de la Nación, la que deberá ser realizada entre los generales de división en actividad, servicio efectivo, al 25 de mayo de 1973".

9 binomios compitieron el 11 de marzo de 1973, entre ellos los formados por Héctor José Cámpora y Vicente Solano Lima, por el FREJULI; Ricardo Balbín y Eduardo Gamond, por la UCRP; y Francisco Guillermo Manrique y Rafael Martínez Raimonda, por la Alianza Popular Federalista.

La fórmula Cámpora-Solano Lima obtuvo 5.982.100 votos (*49%* del total), Balbín-Gamond 2.584.257 votos (*21,5%*) y Manrique-Martínez Raimonda (*14,7%*). Viendo estos resultados, y sin esperar que se reuniera el Colegio Electoral, "Balbín llamó a Cámpora felicitándolo por ser 'el hombre elegido por la democracia argentina'... El gesto inteligente de Balbín convirtió a Cámpora en virtual presidente electo" (Bonasso, 1997) (24). La Junta de Comandantes en Jefe, el 30 de marzo de 1973, estatuyó considerar *definitivo* el resultado electoral del 11 de marzo de 1973. No sorprendentemente, luego de la victoria pero antes de acceder a la presidencia de la Nación, "Cámpora viajó a Roma para entrevistarse con Perón" (Botana, Braun y Floria, 1973).

"La del 25 de mayo de 1973 fue tal vez la jornada más difícil de mi vida" (Lanusse, 1977). "Luego de entregarle el poder a Cámpora me retiré a pie de la Casa de Gobierno mientras la turba, azuzada por quienes preparaban los tiempos de la muerte, escupía a los oficiales que habían respetado su palabra. Caminé entre una multitud que había sido llevada hasta la irracionalidad por personas enloquecidas de odio y por frívolos que encontraban en cuanto ocurría un motivo de algarabía. Muchos estarían después entre los desaparecidos, otros entre los desaparecedores" (Lanusse, 1994).

3. Autoridades económicas

Entre mediados de 1970 y mayo de 1973 la cartera económica cambió de manos 4 veces, ¡y de nombre 1! En efecto, Carlos Moyano Llerena fue ministro de *Economía* durante los *120* días que separan el 18 de junio y el 15 de octubre de 1970, y Aldo Ferrer durante los *215* días que separan el 26 de octubre de

(24) En 15 distritos, el 15 de abril de 1973 se votó en segunda vuelta. En Capital Federal la elección de senador la ganó la oposición, cuyo candidato era FERNANDO DE LA RÚA.

1970 y el 28 de mayo de 1971; en tanto que Juan Alberto F. Quilici fue ministro de *Hacienda y Finanzas* durante los *132* días que separan el 1 de junio y el 10 de octubre de 1971; Cayetano Antonio Licciardo durante los *367* días que separan el 11 de octubre de 1971 y el 12 de octubre de 1972; y Jorge H. Wehbe durante los *224* días que separan el 13 de octubre de 1972 y el 24 de mayo de 1973 (segunda vez que ocupó el ministerio) (25).

Por su parte entre octubre de 1970 y mayo de 1973 la presidencia del *Banco Central* (BCRA) también cambió de manos en 4 oportunidades. Daniel Fernández reemplazó a Edigio Iannella, y presidió la institución durante los *177* días que separan el 26 de octubre de 1970 y el 20 de abril de 1971; Ricardo Eduardo Gruneisen durante los *118* días que separan el 28 de abril y el 23 de agosto de 1971; Carlos S. Brignone durante los *337* días que separan el 24 de agosto de 1971 y el 25 de julio de 1972; y Jorge Bermúdez Emparanza durante los *307* días que separan el 26 de julio de 1972 y el 28 de mayo de 1973 (26).

"Acepté el ministerio sin conocerlo a [l presidente] Levingston, una buena persona... Muy desconfiado, bastante inteligente aunque no entendía nada de economía... [El ministro de Obras y Servicios Públicos] Aldo Ferrer se portó muy bien conmigo, no tengo nada que decir. Hizo una administración muy ordenada, cualesquiera fueran sus ideas" (Moyano Llerena en Vercesi, 1999). Moyano Llerena renunció acompañando la dimisión del ministro de Interior Mc Loughin, por razones de "atmósfera general dentro del gobierno", más que por discrepancias u obstrucciones específicas con la política económica.

Desde el ministerio de Economía, Ferrer sobrevivió el reemplazo de Levingston por Lanusse, pero no por mucho tiempo. "Cuando se produjo el relevo de Levingston le comuniqué a la Junta de Comandantes que iba a renunciar. Al día siguiente me vino a ver un representante de la Junta para pedirme que me quedara en el cargo, insistiendo que el nuevo gobierno ratificaba todas las líneas de la política económica (27). Decidí quedarme. Pero Lanusse movió el centro de su acción al plano político, convirtiendo a la política económica en un terreno en el cual había que tener la menor cantidad de problemas posibles, y la menor cantidad de fricciones posibles. Finalmente disolvieron el ministerio de Economía (me ofrecieron presidir el Con-

---

(25) MOYANO LLERENA, abogado, nació en la provincia de Córdoba, el 1 de diciembre de 1914, de manera que tenía *55* años cuando accedió al cargo; FERRER, doctor en ciencias económicas, nació en Buenos Aires el 15 de abril de 1927 (*43* años al acceder al cargo); LICCIARDO, contador público nacional, nació en Ensenada, provincia de Buenos Aires, el 19 de julio de 1923 (*48* años); y WEHBE, abogado, nació en Río Cuarto, provincia de Córdoba, el 27 de abril de 1920 (*52* años).

(26) FERNÁNDEZ, doctor en ciencias económicas, nació en Cuba el 28 de abril de 1934, de manera que tenía *36* años cuando ocupó el cargo; GRUNEISEN, abogado, nació en Buenos Aires el 18 de octubre de 1917 (*52* años al hacerse cargo); BRIGNONE, doctor en ciencias económicas, nació en Oliva, Provincia de Córdoba, el 30 de octubre de 1918 (*52* años); y BERMÚDEZ EMPARANZA, abogado, nació en Bahía Blanca, Provincia de Buenos Aires, el 9 de junio de 1912 (*60* años).

(27) "La confirmación de FERRER sorprendió, no por falta de capacidad del ministro sino por el valor-símbolo que había alcanzado durante la administración LEVINGSTON" (LANUSSE, 1977).

sejo Nacional Económico y Social, que se estaba creando en ese momento, pero no acepté)... Si no hubieran disuelto el ministerio, tampoco hubieran encontrado reemplazante, porque no hubieran podido nombrar a otro liberal, y los economistas vinculados con los partidos políticos tampoco hubieran aceptado" (Ferrer, 1980) (28). Naturalmente se suprimió el cargo, pero no la función, la cual fue desempeñada por el ministro de Hacienda y Finanzas.

Más allá del cambio de nombres, tanto en la titularidad del equipo económico como en la presidencia del BCRA, a las dificultades derivadas de la debilidad política del gobierno, se le sumó la que surge de la fuerte rotación de las autoridades (7 meses de permanencia promedio).

4. Medidas adoptadas

Los 5 ministros que, más allá de la denominación oficial de la cartera a su cargo, durante el período en consideración tuvieron que llevar adelante la política económica, lo hicieron en un escenario internacional cada vez más turbulento, y en un contexto político crecientemente débil. Por lo cual y con más razón que en capítulos anteriores, en el presente la interacción entre las decisiones de los funcionarios y las respuestas del sector privado, se entiende con bastante claridad en términos de los denominados modelos *Arca de Noé* o *Diluvio Universal* (de Pablo, 1983) (29).

Tal como se verá en la próxima sección de este capítulo, también durante el período en consideración se puede hablar de una estrategia implícita en las medidas adoptadas; la cual, particularmente hacia el final del período, consistió principalmente en evitar males mayores... *casi nada*, considerando las circunstancias. Por tal razón, la siguiente presentación de las medidas adoptadas entre julio de 1970 y mayo de 1973, agrupará las disposiciones según el titular del equipo económico que las adoptó (excepto la evolución fiscal, monetaria y crediticia, que como conviene realizarla en conjunto, se presenta al final de la sección).

Proponerse metas más modestas de política económica no implicó que se adoptaran pocas medidas. Por el contrario, durante el período en consideración se produjo una verdadera "explosión legislativa", aunque alguna parte

---

(28) El ministerio de Economía fue suprimido el 19 de mayo de 1971. Días antes el semanario *Mercado* había interrogado sobre la cuestión a LUIS ("EL NEGRO") COSTA, mayordomo personal del ministro de Economía de turno, y un verdadero "personaje" en el quinto piso del Palacio de Hacienda. "Economía es un ministerio demasiado importante para ser suprimido: hay muchos rumores, pero creo que las cosas van a seguir como están", acotó ("El nombre es lo de menos", *Mercado*, 20 de mayo de 1971).

(29) La debilidad política no le impidió al gobierno pensar en "reformas estructurales", como cuando la ley 19.610, del 3 de mayo de 1972, declaró la necesidad de determinar la conveniencia, oportunidad y factibilidad, de *trasladar la capital* de la República a otro lugar del territorio nacional. Para lo cual el Poder Ejecutivo nombraría una comisión nacional, para estudiar la cuestión en todos sus aspectos, la que debía producir dictamen antes del 31 de diciembre de 1972.

de dicha legislación no fue aplicada, y muchas disposiciones resultaron simples contramarchas de medidas adoptadas muy poco tiempo antes (30). Aconsejo al lector resistir la tentación de saltear esta sección del capítulo, para pasar directamente a las que presentan la estrategia, los resultados y las enseñanzas, porque —aunque algo tediosa— su lectura es muy útil para captar el clima en el cual recibieron las "señales" los decisores privados, y ayuda a entender por qué actuaron como lo hicieron.

4.1. Moyano Llerena

El primer ministro de Economía de Levingston no había terminado de retirar su mano derecha de los Santos Evangelios, cuando —forzado por las circunstancias— ya estaba adoptando decisiones.

a. Devaluación perfectamente compensada. La primera decisión que había adoptado José María Dagnino Pastore cuando asumió como ministro de Economía, fue la de mantener el tipo de cambio nominal que había heredado de Adalbert Krieger Vasena; mientras que la primera decisión que adoptó Carlos María Moyano Llerena cuando asumió como titular del equipo económico, fue la de *devaluar* el tipo de cambio que había heredado de Dagnino Pastore.

En efecto, luego de 8 jornadas consecutivas con "feriado cambiario" (un hecho que desde entonces aparecería con frecuencia), el decreto 6, del 18 de junio de 1970, aumentó *14,3%* el tipo de cambio nominal, al pasarlo de *$ley 3,50* a *$ ley 4* por dólar; la circular BCRA RC 386, también del 18 de junio, dispuso que el BCRA compraría y vendería dólares a las instituciones autorizadas, cuando éstas lo requirieran, a la cotización que comunicaría diariamente, y que podría diferir hasta *1%* del tipo de $ 4 por dólar; y la ley 18.715, del 17 de junio, gravó con *$ley 0,50*, la tenencia de moneda extranjera de las instituciones financieras al cierre de las operaciones del 8 de junio de 1970, de manera que como en marzo de 1967 dichas instituciones fueron las únicas tenedoras de moneda extranjera que no se beneficiaron con la devaluación.

Como al comienzo del programa económico de Krieger Vasena, la devaluación fue compensada para las operaciones comerciales, mediante la correspondiente redacción de los recargos a la importación y el aumento de los gravámenes a la exportación. En efecto, la ley 18.714, del 17 de junio de 1970, agregó *12,5%* del valor FOB de las exportaciones, a los gravámenes que debían pagar las ventas al exterior; el decreto 7, del 18 de junio, eliminó los reintegros impositivos a la exportación; el decreto 140, del 30 de junio, fijó en *6%* el reintegro para las exportaciones no tradicionales; el decreto 191, del

(30) Además de lo cual, durante el período en consideración no se dió a conocer *un* Plan nacional de desarrollo sino... *2*: el *Plan Nacional de Desarrollo, 1970-1974* (Consejo Nacional de Desarrollo, 1970) y el *Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad, 1971-1975* (Consejo Nacional de Desarrollo - Consejo Nacional de Seguridad, 1971). ¡Con tasas esperadas de crecimiento cada vez mayores; *5,5%* anual entre 1970 y 1974, *7%* anual entre 1971 y 1975!

6 de julio, redujo los derechos de importación de manera no uniforme. Ejemplos: todos los productos que antes de la devaluación pagaban hasta *15%* de recargo, después de la devaluación quedaron *exentos*; los que antes pagaban *35%*, después pagaron *20%*; y los que antes pagaban *110%*, después pagaron *85%* (el decreto 1738, del 14 de octubre, modificó el decreto 191/70); y el decreto 192, también del 6 de julio, ajustó partida por partida los derechos de exportación, en base a lo dispuesto por la ley 18.714 (31).

Pero a diferencia de marzo de 1967, esta vez la compensación fue perfecta. En efecto, el ingreso en moneda local de los exportadores permaneció constante en el caso de aquellas exportaciones que antes de la devaluación estaban exentas, cayendo *1,5%* y *3,5%* en el caso de aquellas exportaciones que antes de la devaluación estaban gravadas con *10%* y *20%* respectivamente; y el costo en moneda local de los importadores permaneció constante en el caso de aquellos productos que antes de la devaluación pagaban recargo de *15%*, aumentó *1,5%* en el de los productos que abonaban recargo de *35%*, y *0,6%* en el de aquellos que abonaban recargo de *110%*.

¿Para qué devaluó Moyano Llerena, entonces? En discurso pronunciado el 29 de junio de 1970, el ministro de economía afirmó que "se puede sostener con razón que esta devaluación era innecesaria desde el punto de vista estrictamente económico (sic)... Debemos reconocer muy francamente que la medida ha despertado una oposición muy generalizada y crítica, y reservas muy marcadas... Quienes hace algunos días debimos asumir la responsabilidad de mantener o modificar los tipos de cambio, consideramos que no había motivo válido para pensar que esa infundada actitud psicológica [descripta antes, en el discurso] no pudiera volver a presentarse en cualquier momento repitiéndose, quizás agravados, los inconvenientes derivados de la pérdida de reservas [del BCRA, las cuales pasaron de *$us 889 M.* a fines de abril de 1969, a *$us 579 M.* a fines de diciembre de 1969, retornando —¡sin modificación del tipo de cambio!— a *$us 727 M.* a fines de mayo de 1970] (32)... Hace unos días afirmó el presidente Levingston: 'la seguridad nacional exige una reserva de divisas suficientemente amplia y firme para proporcionar la fortaleza y la autonomía que la conducción económica demanda'. Esa es la finalidad fundamental del reciente ajuste del valor del peso" (33). "Moyano fue el primero que tuvo que hacerse cargo de la quiebra de todo un esquema y de un conjunto de expectativas: la crisis de balanza de pagos, el problema de la carne y las nuevas presiones políticas y sindicales" (Ferrer, 1980).

---

(31) Además de lo cual la circular del BCRA B 736, del 29 de junio de 1970, estableció una línea especial de créditos para las empresas incluidas en el régimen voluntario de precios, para abonar cartas de crédito abiertas hasta el 8 de junio de 1970, o letras a vencer por importaciones con documentación de embarque anterior al 18 de junio de 1970; amortizables en 6 cuotas mensuales, con *2* meses de gracia, y *6%* de interés anual.

(32) Es decir, que para eliminar expectativas devaluatorias, el ministro... *devaluó*.

(33) Lo cual llevó en aquel entonces a ARMANDO PAULINO RIBAS a señalar que en vez de utilizarse las reservas del BCRA para defender el tipo de cambio, se utilizó el tipo de cambio para defender dichas reservas, planteando el siguiente interrogante: si las reservas no sirven para defender el tipo de cambio; ¿para qué sirven?

En materia de *política comercial*, luego de las medidas iniciales el decreto 908, del 2 de setiembre de 1970, dictó normas para la determinación de los *precios oficiales* de las mercaderías importadas, al tiempo que derogó el decreto 363/68, que había creado una comisión asesora para determinar dichos precios; el decreto 909, también del 2 de setiembre, *prohibió* durante 1 año la importación de mercaderías usadas, excepto —bajo ciertas circunstancias— la de equipos, máquinas y aparatos; la circular BCRA B 755, del 10 de setiembre, amplió los alcances de la financiación de exportaciones promocionadas, al incluir hasta *10%* de la exportación de bienes de capital, en concepto de repuestos; el decreto 1382, del 29 de setiembre, modificó el decreto 7567/63 (devolución de derechos de importación, en artículos exportados); y el decreto 1560, del 9 de octubre, modificó la lista argentina ante ALALC.

b. Salarios. La ley 18.752, del 14 de agosto de 1970, aumentó *7%* los sueldos y salarios a partir del 1 de setiembre de dicho año, y otro *6%* desde el 1 de enero de 1971; la ley 18.753, también del 14 de agosto, creó la Comisión técnica asesora de política salarial del sector público, para estudiar, analizar y evaluar las medidas tendientes al establecimiento de una política salarial coordinada y armónica para dicho sector; y el decreto 635, dictado en la misma fecha, aumentó desde el 1 de setiembre de 1970, los salarios de *algunos* empleados públicos.

c. Precios y mercados de bienes. El decreto 583, del 10 de agosto de 1970, fijó el *precio mínimo* al productor de *leche*; y el decreto 816, del 28 de agosto, fijó el *precio máximo* para el *pan* francés.

La ley 18.797, del 5 de octubre de 1970, invirtió $ley 3 M. (equivalentes a *$us 750.000*), para realizar una campaña de orientación del consumo de productos alimenticios (el decreto 1440, también del 5 de octubre, reglamentó la ley 18.797); la ley 18.798, también del 5 de octubre, dispuso que sólo se permitiría la plantación de nuevos *viñedos*, y la renovación o mejoramiento de los existentes, con las variedades de vid que el Instituto Nacional de Vitivinicultura considerara aptas para el mejoramiento de las áreas vitivinícolas; la ley 18.811, del 13 de octubre, facultó al Poder Ejecutivo a reglamentar el régimen de habilitación y funcionamiento de los establecimientos donde se faenaran *animales*; la ley 18.819, del 14 de octubre, prohibió el uso de la maza en el sacrificio de los animales; y el decreto 1733, también del 14 de octubre, dispuso que la insensibilización de los animales a ser faenados, se obtendría mediante el empleo de la pistola con proyectil cautivo o pistolete, el martillo neumático, el choque eléctrico o el bióxido de carbono.

d. Política fiscal. En materia de *ingresos*, la ley 18.735, del 29 de julio de 1970, condonó los recargos impositivos (intereses punitorios y resarcitorios, multas y otras sanciones) generados hasta el 31 de mayo de 1970, al tiempo que posibilitó pagar las deudas con el fisco en cuotas, con *1%* de interés mensual; y el decreto 596, del 12 de agosto, reglamentó la ley 18.530, de 1969, que había creado un impuesto anual de emergencia al *parque automotor.*

En materia de *empresas del Estado*, la ley 18.731, del 29 de julio de 1970, aprobó el acta de constitución de *Petroquímica general Mosconi*, para desarrollar actividades industriales y comerciales propias de la industria Petroquímica en general, y en particular en lo referente a hidrocarburos aromáticos y sus derivados; y la ley 18.742, del 6 de agosto, eximió transitoriamente a *SOMISA*, del pago del impuesto a las ventas.

En materia *previsional* la ley 18.744, del 13 de agosto de 1970, dispuso que los recursos del régimen nacional de previsión social, que por aplicación de la ley 18.031, de 1968, o del decreto 437/69, se hubieran destinado al pago de prestaciones de otros regímenes, serían reintegrados por el Tesoro Nacional, a partir de 1971, en *5* cuotas anuales, iguales y consecutivas, en efectivo; y la ley 18.745, también del 13 de agosto, dispuso que los bonos del Tesoro de propiedad de las cajas nacionales de previsión, emitidos o a emitirse de conformidad con lo dispuesto por la ley 18.117, de 1969 (ley reservada), por un total de $ley 1.035,3 M. (equivalentes a *$us 259 M.*), serían amortizados a partir de 1970, en *10* cuotas anuales, consecutivas, en efectivo.

La ley 18.747, del 14 de agosto de 1970, dispuso que los jubilados que no hubieran denunciado que volvieron a trabajar, o hubieran percibido jubilaciones superiores a los límites máximos, no tendrían obligación de reintegrar los fondos si aclaraban su situación dentro de los 3 meses de publicación de la ley.

La ley 18.748, del 14 de agosto de 1970, dispuso que a partir del 1 de enero de 1971, cesarían las contribuciones de las cajas nacionales de previsión, y del Fondo compensador de inversiones y acumulación, creado por la ley 14.499, de 1958, debiéndose atender las inversiones que requiriera el cumplimiento de la ley 17.561, de 1967, con fondos provenientes de la Lotería de Beneficencia Nacional y Casinos; la ley 18.749, también del 14 de agosto, agregó las reparticiones y organismos del Estado, al art. 55 de la ley 18.037, de 1969, que había reformado el sistema previsional; la ley 18.750, dictada en la misma fecha, convalidó los acogimientos a los beneficios de la ley 18.556, de 1970, de presentación espontánea en materia previsional, si en los 15 días siguientes al dictado de la ley, se ingresaban los aportes, contribuciones, etc., del plan elegido oportunamente; y la ley 18.751, también del 14 de agosto, facultó al Poder Ejecutivo para crear un régimen de *prórroga* para el pago de las obligaciones previsionales, excepto los aportes retenidos al personal.

La ley 18.754, del 19 de agosto de 1970, desde el 1 de setiembre de dicho año, aumentó *14%* las jubilaciones y pensiones inferiores a $ley 150 mensuales, *12%* las ubicadas entre $ley 150 y $ley 200, y *10%* el resto; la ley 18.755, también del 19 de agosto, dispuso que los haberes de jubilaciones y pensiones devengados a partir de la fecha en que se originó el derecho y no prescriptos, serían abonados por las cajas nacionales de previsión, sin intereses, hasta $ley 1.000 al contado, y el saldo en cuotas bimestrales, consecutivas, de $ley 200 cada una; y la ley 18.760, del 21 de agosto, *condonó* la deuda no incluida en planes de moratoria, que los empleadores registraron en concep-

to de diferencias de tasas, aportes y contribuciones, por las personas que hubieran afiliado incorrectamente en otra caja previsional.

Por su parte la ley 18.789, del 18 de setiembre de 1970, creó el *Fondo Especial Zárate-Brazo Largo*, para construir el complejo homónimo, en base al producido de la colocación de obligaciones o títulos, la obtención de créditos en el país o en el extranjero, el producido de las tasas de peaje, las subvenciones provinciales o municipales, así como las contribuciones del gobierno Nacional (el art. 10 de la ley dispuso destinar *2%* del costo de las obras, para proporcionarle beneficios sociales al personal que trabajara en la misma).

Por último, el decreto 52, del 17 de junio de 1970, dictó las normas referidas a la promoción de la *marina mercante*; la ley 18.743, del 7 de agosto, dispuso que el gobierno nacional le resarciría al Banco de la Nación Argentina, por los quebrantos financieros resultantes de su gestión en materia de colonización, que hubiera experimentado a partir de 1963; y la ley 18.793, del 21 de setiembre, acordó un *subsidio* de $ley 2,4 M. (equivalentes a *$us 600.000*), para compensar a los productores con explotaciones agropecuarias ubicadas en la provincia de Santa Cruz, las mermas registradas en la producción de lana correspondiente a la zafra 1967/1968.

e. Asistencia a empresas privadas en dificultades. La ley 18.768, del 8 de setiembre de 1970, autorizó a CIFEN a cancelar obligaciones laborales contraídas por la Compañía Azucarera Tucumana, el Ingenio y destilería La Trinidad, el Ingenio y destilería La Florida y el Ingenio Santa Rosa; la ley 18.776, del 9 de setiembre, incluyó a Paz y Posse, Ingenio San Juan, en régimen del art. 195 de la ley 11.719, de 1933 (quiebras), disponiendo que la continuación de la explotación se efectuaría mediante la actuación de un administrador que designaría el Poder Ejecutivo nacional; la ley 18.778, del 11 de setiembre, paralizó durante *4* meses los juicios en trámite contra la empresa Las Palmas del Chaco Austral, y también suspendió durante el mismo período, la ejecución de las sentencias ya dictadas contra la empresa; la ley 18.790, del 21 de setiembre, concedió una espera de *30* días, a todas las obligaciones contraídas por Cualicrom SA, Tycora SA y Hafen SA; la ley 18.792, también del 21 de setiembre, facultó al ministerio de Economía para privatizar la Compañía Nacional Azucarera; la ley 18.794, dictada en la misma fecha, intervino Paz y Posse, Ingenio San Juan; y el decreto 1737, del 14 de octubre, autorizó a la secretaría de Hacienda a garantizarle al Banco Industrial de la República Argentina, los créditos que éste le otorgara a empresas en dificultades, según el régimen de la ley 17.507, de 1967.

f. Créditos personales. La circular del BCRA B 745, del 18 de agosto de 1970, *duplicó* la proporción mínima de los préstamos personales dentro del total de la cartera crediticia de las instituciones financieras, al elevarla de *6%* al 30 de setiembre de 1970, a *12%* al 31 de julio de 1971.

. . .

La siguiente descripción sintetiza el "clima" en el cual desarrolló su gestión Moyano Llerena. "El drama consiste en adoptar las medidas que exige

una política económica moderna, y exponerlas sin irritar excesivamente a los cautivos de la demagogia barata, tratando de captar el apoyo de la ciudadanía. La exposición de Moyano Llerena del 14 de agosto de 1970 no tradujo en modo alguno la menor preocupación por el segundo punto de este drama. Defendió abiertamente la estabilidad monetaria, resuelto a afrontar las críticas y los conflictos que esa posición pueda provocarle" (*Economic Survey*, 18 de agosto de 1970).

Un par de meses después Moyano Llerena abandonó el cargo, presentando su renuncia en los siguientes términos: "Las profundas reformas que deben emprenderse no podrán llevarse a cabo con un gobierno debilitado por las ambigüedades y contradicciones que en forma creciente se han advertido últimamente. La aceptación de la renuncia del ministro de Interior me ha llevado a tomar la determinación que ahora vengo a comunicarle" (*Economic Survey*, 20 de octubre de 1970) (34).

4.2. Ferrer

El menos resignado de los ministros de Economía del período, a asumir el hecho de que formaba parte de un gobierno crecientemente débil, se propuso "apuntalar las empresas, el capital y la tecnología argentinos, y otorgarles un rol de liderazgo en el desarrollo económico nacional; defender el nivel de vida de la mayoría; y consolidar la integración territorial del país" (Ferrer, 1990). "Ferrer priorizó el desarrollo dentro de un contexto nacionalista, proponiendo 'la *argentinización* de la economía'" (Filippini y Olcese, 1989). En sus propias palabras: "Uno de los puntos que enfaticé mucho durante mi gestión fue la política de argentinización, lo cual significaba la pretensión de que los intereses locales tuvieran un peso preponderante en las industrias de base. 'Queremos argentinizar el crecimiento', afirmé (35)... No teníamos ningún interés de estatizar nada... La política que se lanzó en aquella época estaba muy de moda en América Latina. Fue la misma época de la resolución 24 del *Grupo Andino*. En gran parte de América Latina había un planteo, no de hostilidad al capital extranjero, pero sí de replanteo de relaciones con dicho capital" (Ferrer, 1980).

Desde el punto de vista de las decisiones concretas ésto significó lo siguiente:

a. Salarios y condiciones laborales. La ley 18.886, del 29 de diciembre de 1970, aumentó *6%* los salarios desde el 1 de enero de 1971, al tiempo que

---

(34) Como se indicó, FERRER era colega de gabinete Nacional de MOYANO LLERENA. "Mientras fui ministro de Obras Publicas no quería líos de otro tipo sino hacer las cosas que estaba haciendo. Cuando podía le daba una mano al ministro de Economía MOYANO LLERENA [como se vió antes, en este mismo capítulo de la obra, MOYANO LLERENA reconoció que no tuvo "cortocicuitos" con FERRER]. El general JUAN ENRIQUE GUGLIALMELLI, secretario del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), estaba enfrentado con el pensamiento y la conducción económicos de MOYANO LLERENA" (FERRER, 1980).

(35) "Ejemplos: la planta de aluminio en Puerto Madryn, provincia de Chubut; la planta hidroeléctrica de Futaleufú" (FERRER, 1990).

incluyó dentro de la remuneración normal, y por consiguiente sujeto a la legislación laboral, el aumento salarial "de emergencia" dispuesto por la ley 18.396, de 1969.

De ahí en más los aumentos de los salarios nominales surgirían de *convenciones colectivas de trabajo* celebradas entre representantes de empleados y empleadores. En efecto, la ley 18.887, del 29 de diciembre de 1970, limitó la vigencia de las convenciones colectivas de trabajo hasta el 31 de marzo de 1971, habilitando desde el 1 de febrero de dicho año la correspondiente renegociación. Lo acordado regiría entre el 1 de abril de 1971 y el 31 de marzo de 1972 (36).

La ley 18.888, del 29 de diciembre de 1970, fijó las *pautas* dentro de las cuales debían desarrollarse las referidas negociaciones: aumento de *10%* en los precios entre diciembre de 1970 e igual mes de 1971, y aumento de *6%* en la productividad promedio de los trabajadores. "Sobre la base de los supuestos enunciados, el salario nominal en diciembre de 1971 debería ser en promedio *16%* más alto que en diciembre de 1970 (entre *13* y *19%*, según sectores de actividad)", agregando que "a efectos de *asegurar* un aumento de *6%* en el salario *real* del trabajador durante 1971, se reajustarán las remuneraciones al finalizar el año" (37). Pero la ley 18.958, del 24 de marzo de 1971, derogó la porción de la ley 18.888 que fijaba pautas para la negociación salarial, para que las convenciones colectivas de trabajo pudieran desarrollarse libremente, dentro del marco de la ley 14.250, de 1953; aunque mantuvo la *garantía* del aumento de *6%* del salario real, vía el correspondiente aumento del salario nominal una vez conocidos los resultados finales de 1971.

En materia de *subsidios familiares*, el decreto 2094, del 29 de octubre de 1970, elevó a *12%* de los salarios, el respectivo aporte (la ley 18.017, de 1968, lo había *bajado* 1 punto porcentual, al pasarlo de *11%* a *10%* de los salarios); y la ley 19.057, del 28 de mayo de 1971, dispuso que todos los empleadores comprendidos en los regímenes de subsidios familiares para el personal de comercio e industria, debían *empadronarse*.

La ley 18.913, del 31 de diciembre de 1970, modificó la ley 9.688, de 1915 *(accidentes de trabajo)*, ampliando la responsabilidad del empleador por los accidentes ocurridos a sus empleados u obreros, al disponer que aquél sería responsable por el hecho o en ocasión del trabajo, o por caso fortuito o fuerza mayor inherente al mismo; y también sería responsable cuando el hecho generador ocurriera al trabajador *en el trayecto* entre su lugar de trabajo y su

(36) "Hubiera convocado las paritarias aunque no me las hubieran pedido, pero independientemente de las intenciones del ministro no había forma de no convocarlas, porque la presión sindical era incontenible... A la semana de llegar al ministerio, luego de anunciar una política de argentinización de la economía, hubo una huelga general. El país se paró totalmente. Fue una definición de tipo político, y uno de los reclamos eran las paritarias" (FERRER, 1980).

(37) "Se discutieron *500* convenios" (*Economic Survey*, 2 de febrero de 1971).

domicilio; y la ley 19.052, del 28 de mayo de 1971, dispuso que los *bomberos voluntarios* tendrían derecho a las indemnizaciones que fija la ley 9.688.

La ley 18.825, del 5 de noviembre de 1970, dispuso que el personal que trabajara en la ejecución de obras públicas, tendría asegurada una *cobertura asistencial básica* (el decreto 1125, del 10 de mayo de 1971, reglamentó la ley 18.825); y la ley 18.980, del 16 de abril de 1971, modificó la ley 18.610, de 1970 (obras sociales); la ley 18.912, del 31 de diciembre, aprobó el régimen para la concertación de convenios para la prestación de servicios de atención médica, odontológica o de análisis biológicos, con las entidades representativas de los profesionales (el decreto 3179, también del 31 de diciembre, reglamentó la ley 18.912); y el decreto 1433, del 28 de mayo de 1971, transfirió el Instituto de Servicios Sociales Bancarios al ministerio de Bienestar Social.

b. Precios y mercados de bienes. La ley 18.884, del 29 de diciembre de 1970, creó la *Comisión nacional de precios*, para que le propusiera al ministerio de Economía la nómina de comisiones sectoriales de precios a crear, agregando que todo aumento de los precios de los bienes incluidos en la nómina que fuera a determinar el ministerio de Economía, debía sustanciarse así: la empresa debía efectuar una presentación ante la secretaría de Industria y Comercio Interior, indicando precios vigentes, precios proyectados y elementos de juicio que justificaran el aumento proyectado... Los aumentos solicitados no podrían efectivizarse hasta que la secretaría de Industria y Comercio Interior comunicara al interesado la resolución respectiva; y el decreto 3055, también del 29 de diciembre, modificó la reglamentación de la 17.724, de 1968, disponiendo que los fabricantes, productores, importadores y mayoristas, emitieran facturas por duplicado; y que en el caso de comestibles, bebidas, frutas y hortalizas, indumentaria, higiene y tocador, menaje y artículos de limpieza, bazar, materiales para la construcción y sanitarios, electricidad, artefactos eléctricos y mecánicos, libros de texto y útiles escolares, el *precio* de venta debía ser *exhibido* sobre cada artículo que se expusiera a la vista del público (el decreto 3199, del 31 de diciembre, dispuso que la secretaría de Industria y Comercio Interior sería el órgano de aplicación de la ley 17.724; y la ley 18.947, del 5 de marzo de 1971, modificó la referida ley).

Como "volvió a darse vuelta" el *ciclo ganadero*, la carne vacuna, y la industria frigorífica ocuparon muchas energías del equipo económico durante este período. El decreto 2183, del 3 de noviembre de 1970, redujo durante *1* año, los derechos de exportación de carnes y menudencias comestibles; la ley 18.830, del 6 de noviembre, y la 19.029, del 7 de mayo de 1971, *desgravaron* las ventas de machos vacunos castrados, así como el incremento de vientres vacunos, ovinos y porcinos, de cría, en el impuesto a los réditos; la ley 18.835, del 18 de noviembre, y el decreto 2925, del 22 de diciembre, aplicaron el régimen de *garantía horaria* a la industria frigorífica creado por el decreto 14.103/44, al disponer que el Estado nacional se haría cargo, por cuenta de las empresas respectivas, del mantenimiento del régimen de garantía horaria para el personal afectado a la industria frigorífica del país, y que los importes que se abonaran debían ser reintegrados por las empresas subrogadas.

La ley 18.949, del 11 de marzo de 1971, facultó al Poder Ejecutivo para fijar precios indicativos para productos de la carne vacuna, al tiempo que facultó al ministerio de Economía para que desde el 25 de marzo aplicara una *veda* al consumo interno de dichos productos, si durante 5 días consecutivos el precio de mercado superaba el precio indicativo, o cuando el número de cabezas que arribara al Mercado Nacional de Hacienda fuera inferior a las cantidades que fijara el Poder Ejecutivo. La veda podría extenderse hasta un máximo de 15 días consecutivos por mes (el decreto 799, dictado en la misma fecha, fijó los respectivos precios y cantidades). "Cuando dispuse la veda se comenzó a pedir la disolución del ministerio de Economía" (Ferrer, 1980). La ley 18.961, del 26 de marzo, dictó las sanciones que se aplicarían a las infracciones a la veda de carne vacuna; y la ley 18.963, del 29 de marzo, derogó la contribución establecida por la ley 18.949.

La resolución del ministerio de Economía 66, del 25 de marzo de 1971, *prohibió* la venta de carne vacuna, tanto en carnicerías como en restaurantes, entre el lunes 29 de marzo de 1971 y el sábado 3 de abril, entre el 12 y el 18 de abril, entre el 26 y el 30 de abril, entre el 10 y el 16 de mayo, entre el 24 y el 30 de mayo, entre el 7 y el 13 de junio, y entre el 21 y el 27 de junio; es decir, *una semana entera*, semana por medio (38).

Reca y Gaba (1973) analizaron el impacto de la veda sobre la demanda de carne vacuna, concluyendo que "la reducción en el consumo logrado a través de la veda, de unos 9,5 kilogramos por habitante y por año, implica una caída en el consumo ligeramente superior a *10%*. Para lograr un efecto similar dejando operar el sistema precios sin interferencias, hubiera sido necesario un aumento del precio [relativo] del orden de *35%*, magnitud por demás elocuente".

La ley 18.828, del 6 de noviembre de 1970, reglamentó la actividad *hotelera*; el decreto 2258, del 9 de noviembre, creó el consejo de administración del *Fondo algodonero nacional*, creado por la ley 18.656, de 1970; el decreto 2856, del 18 de diciembre, modificó la ley 16.463, de 1964 (*especialidades medicinales*); la ley 18.900, del 30 de diciembre, prorrogó la vigencia de la ley 17.461, de 1967 (Fondo especial del *tabaco*. El decreto 568, del 20 de abril de 1971, reglamentó la ley 18.900); la ley 18.905, del 31 de diciembre, instituyó la política *vitivinícola* nacional (el decreto 3198, también del 31 de diciembre, y el decreto 4240, del 24 de setiembre de 1971, reglamentaron la ley 18.905); el decreto 54, del 31 de marzo de 1971, aprobó la reglamentación del funcionamiento del mercado de *cereales a término* de Buenos Aires; la ley 19.002, del 20 de abril, facultó al Poder Ejecutivo a crear mercados nacionales de concentración *pesquera*, declarando obligatoria la referida concentración; el decreto 443, también del 20 de abril, creó el *Mercado nacional de concentración*

(38) Compárese esta veda con la de 1 día por semana, introducida en 1952 durante el gobierno de Perón. La diferencia se debe a la heladera en el hogar, prácticamente inexistente en la época de Perón, mucho más popular a comienzos de la década de 1970.

pesquera del puerto de Mar del Plata; y el decreto 454, dictado en la misma fecha, autorizó a reducir hasta *33%* las tarifas *telefónicas* internacionales.

En materia de *alquileres* la ley 18.880, del 29 de diciembre de 1970, prorrogó los contratos hasta el 31 de diciembre de *1974*; la ley 18.901, del 30 de diciembre, dispuso que el Poder Ejecutivo pondría en marcha un plan de *apoyo financiero* para atender las necesidades de alojamiento de los locatarios que demostraran fehacientemente su incapacidad económica para el pago de los alquileres que correspondieran, como consecuencia de la ley 18.880; y la ley 18.984, del 16 de abril de 1971, *paralizó* durante *2* años los lanzamientos ordenados en juicios de desalojo, contra ocupantes de inmuebles declarados de utilidad pública y sujetos a expropiación, por la ley 17.605, de 1967.

c. Tipos de cambio. El 15 y 16 de octubre de 1970 volvió a regir el "feriado cambiario". El mercado cambiario reabrió el 19, pero limitado a operaciones comerciales, terminando automáticamente la liberalización de dicho mercado, es decir, la posibilidad de comprar divisas —cualquiera fuera su destino— al tipo de cambio fijado por las autoridades, y consiguientemente reapareció el *segmento negro o paralelo* del mercado de cambios, el cual operó inicialmente a $ley 4,20 por dólar, es decir, con una brecha de *5%* con respecto al dólar oficial (39).

El tipo de cambio oficial se mantuvo constante en *$ley 4* por dólar hasta que el decreto 166, del 6 de abril de 1971, dispuso elevarlo a *$ley 4,04* por dólar, reimplantándose de ahí en más el régimen de *crawling peg* que había sido abandonado a fines de 1966 (en aquella oportunidad con ajustes cuatrimestrales, ahora con modificaciones mensuales). La brecha entre el dólar paralelo y el oficial, pasó de *10%* en marzo de 1971, a *17%* en mayo de dicho año. El decreto 900, del 3 de mayo, elevó el tipo de cambio a *$ley 4,12* por dólar.

---

(39) La ley 18.924, del 22 de enero de 1971, exigió la autorización del BCRA para operar en compraventa de monedas y billetes extranjeros, oro amonedado y cheques de viajero, giros, transferencias u operaciones análogas, diferenciando entre casas de cambio, agencias de cambio y oficinas de cambio; y el decreto 62, también del 22 de enero, le prohibió a las casas y agencias de cambio, realizar operaciones a término y de pases, así como operaciones de importación y exportación.

Luego de construir 4 series distintas de *movimientos de capital no compensatorios*, entre el segundo trimestre de 1968 y el cuarto trimestre de 1977, ARRIAZU (1979) concluyó que "el control de cambios afecta la *forma* de fuga, no el monto, porque genera sub y sobrefacturaciones".

La circular BCRA RC 431, del 2 de mayo de 1971, afirmó que "ante algunos hechos registrados últimamente en la realización de operaciones cambiarias, las instituciones y casas autorizadas para operar en cambios deberán extremar los recaudos para dar cumplimiento estricto a las disposiciones vigentes en la materia. En particular acreditar la identidad en forma fehaciente y domicilio de los solicitantes, la regularidad de los contratos sociales, la habitualidad del cliente en la realización de negocios en el ramo de que se trate y la relación del valor del crédito con su capacidad patrimonial" (sic).

d. Política comercial. Del lado de las *importaciones*, los decretos 2524 y 2525, del 30 de noviembre de 1970, modificaron los derechos de importación. El 2524 *elevó* los derechos de los productos gravados con aranceles iguales o superiores a *35%* (el arancel de *35%* pasó a *50%*, el de *70%* aumentó a *90%*, en tanto que el arancel de *110%* subió a *140%*), en tanto que el 2525 modificó los derechos de partidas específicas.

La ley 18.875, del 23 de diciembre de 1970, obligó al sector público a adquirir materiales, mercaderías y productos de origen nacional, dentro de las normas del decreto 5340/63 (denominado "compre nacional"), a contratar con empresas *constructoras y consultoras nacionales*, a fraccionar las compras en el mayor grado posible, encuadrando los proyectos dentro de las posibilidades de abastecimiento local, y a fijar las condiciones de provisión con plazos de entrega suficientes para permitirle a la industria nacional encarar la producción de los bienes requeridos (por congruencia con el decreto 5340/63, a esta ley de la denominó "contrate nacional"). El decreto 2930, también del 23 de diciembre, reglamentó la ley 18.875; y la ley 18.969, del 6 de abril de 1971, exceptuó de las disposiciones de la referida ley, a las licitaciones y contrataciones que se efectuaran con fondos provenientes de acuerdos suscriptos con instituciones internacionales de crédito y agencias gubernamentales.

El decreto 440, del 20 de abril de 1971, modificó la nomenclatura arancelaria y derechos de importación de productos destinados a la actividad *pesquera*; y el decreto 1350, del 24 de mayo, *eximió* de depósito previo a la importación de *maquinaria de oficina* procedente de Bolivia, Brasil, Ecuador, México y Paraguay.

Mientras que del lado de las *exportaciones*, el decreto 2899, del 21 de diciembre de 1970, actualizó las normas para asegurar la indemnidad de la *fiebre aftosa* en la Patagonia; la ley 18.893, del 29 de diciembre, modificó el decreto 6671/63, disponiendo que el importe susceptible de *reintegro* no podrían exceder *10%* del valor de la mercadería exportada, y que cuando se previera que los beneficios de este régimen resultaran incompatibles con los del *draw back*, el máximo del reintegro podría ascender hasta *40%* del valor de la mercadería que se exportase, pero en tal caso los niveles superiores a *20%* quedarían exclusivamente reservados para incrementos de exportación (el decreto 3056, también del 29 de diciembre, estructuró el nuevo sistema previsto en la ley 18.893); el decreto 3058, también del 29 de diciembre, elevó a *10%* el reintegro a las exportaciones fijado por el decreto 140/70; y la circular BCRA B 777, del 31 de diciembre, dictó las normas sobre *financiación* de la producción de bienes de exportación promocionada.

e. Política fiscal. En materia de *ingresos*, el decreto 2928, del 23 de diciembre de 1970, y la ley 18.890, del 29 de diciembre, modificaron el procedimiento para liquidar el impuesto a las *ventas*; la ley 18.891, también del 29 de diciembre, y el decreto 466, del 20 de abril de 1971, modificaron el impuesto a los *réditos*; y la ley 19.098, del 28 de mayo de 1971, dispuso que un conjunto de empresas siderúrgicas, podrían deducir $ley 20 por tonelada de

acero líquido producido entre el 1 de junio y el 31 de diciembre de 1970, de lo devengado por impuesto a las *ventas*, si durante el referido período mantuvieron los precios vigentes al 1 de junio de 1970.

La ley 18.873, del 21 de diciembre de 1970, prorrogó el régimen de *coparticipación* de impuestos, asignando a la Nación *61,715%* de la recaudación total, *35,46%* a las provincias, *2,66%* a la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, y *0,165%* a Tierra del Fuego; y la ley 18.920, del 18 de enero de 1971, dispuso que los créditos y débitos resultantes del reajuste de las participaciones en el producido de los impuestos nacionales que se distribuyen bajo el régimen de coparticipación, debían compensarse, en un plazo de *5* años, mediante retenciones mensuales sobre dichas participaciones (el decreto 15, también del 18 de enero, reglamentó la ley 18.920).

La ley 18.867, del 10 de diciembre de 1970, aprobó una operación de crédito externo, celebrada el 26 de febrero de 1970 con el European Banking Corporation, por la que anticiparán fondos a cuenta de una futura emisión de *títulos públicos*; el decreto 536, del 16 de febrero de 1971, aumentó a *14%* anual, la tasa de interés de los Bonos nacionales para obras públicas; y la ley 18.959, del 25 de marzo, dispuso la emisión de bonos seriados, por *$us 5 M.*, con tasa de interés *variable*, suscriptos por el Barclays Bank de Inglaterra.

La ley 18.841, del 24 de noviembre de 1970, aprobó el convenio a celebrarse con el Banco Interamericano de Desarrollo, por el que se reglamenta la utilización de aportes en pesos, que serían proporcionados a dicha institución para el financiamiento de proyectos de desarrollo económico, social, técnico y educacional en Bolivia, Paraguay y Uruguay; y la ley 18.909, del 31 de diciembre, creó el *Fondo de ahorro para la participación en el desarrollo nacional*, para financiar las grandes obras de infraestructura económica, instalar y desarrollar las industrias de base y financiar el proceso de reconversión industrial de las empresas nacionales; el cual se financiaría con aportes reintegrables que efectuarían los asalariados, en proporción a sus remuneraciones, las personas físicas y jurídicas en proporción al monto de los créditos que hubieran recibido, y las instituciones financieras, en las condiciones que fijaría la reglamentación.

En materia de *gastos públicos*, el decreto 2932, del 24 de diciembre de 1970, fijó las metas salariales del sector público para los entonces próximos *3 años* (que las circunstancias tornaron irrelevantes); la ley 18.998, del 20 de abril de 1971, aprobó un régimen de compensación y asistencia para el personal que había sido declarado *prescindible*; y el decreto 717, del 28 de abril, autorizó a los gobiernos provinciales a hacer uso de las facultades legislativas conferidas por el Estatuto de la RA, en materia administrativa, de gestión política, donaciones, convenios, etc.

En materia de *empresas del Estado*, el decreto 66, del 22 de enero de 1971, aprobó el plan de mediano plazo de *ferrocarriles del Estado*; la ley 18.996, del 20 de abril, excluyó de lo dispuesto por la ley 18.875, de 1970 (contrate nacional), al convenio de préstamo a suscribir entre el Banco Internacional de

Reconstrucción y Fomento (*BIRF*), y ferrocarriles del Estado; la ley 18.997, también del 20 de abril, aprobó el proyecto de convenio a suscribir con el BIRF, para financiar el reequipamiento y la renovación de los ferrocarriles; y la ley 19.035, del 14 de mayo, dispuso que las empresas industriales locales, en los términos de la ley 18.875, adjudicatarias de licitaciones internacionales realizadas como consecuencia del plan de mediano plazo de ferrocarriles, estarían exentas del pago de derechos de importación, del impuesto a las ventas, deducirían *10%* del valor de sus facturas en el impuesto a los réditos, y gozarían del *draw back* que les pudiera corresponder.

El decreto 1776, del 14 de octubre de 1970, aprobó el convenio suplementario concertado entre *HIDRONOR* y Lazard Brothers, para la adquisición de los bienes de origen británico necesarios para la construcción de un sistema de transmisión de energía eléctrica entre El Chocón y la estación terminal ubicada en la provincia de Buenos Aires; el decreto 1936, del 23 de octubre, incrementó la bonificación de los expendedores de *combustibles* líquidos derivados del petróleo; el decreto 456, del 20 de abril de 1971, aprobó las normas para determinar los importes de las indemnizaciones correspondientes a servidumbres y daños originados por los permisionarios, concesionarios y empresas estatales, que desarrollaran su actividad en el ámbito de la ley 17.319, de 1967 (*hidrocarburos*); el decreto 116, del 2 de abril, autorizó a Empresa Líneas Marítimas Argentinas (*ELMA*), a constituir una sociedad anónima, con *51%* mínimo de capital de empresas argentinas (34% de ELMA y 17% de ASTRAMAR); y el decreto 1342, del 21 de mayo, reconoció la antigüedad del personal proveniente de las ex compañías privadas de telecomunicaciones, incorporado a *ENTEL*.

En materia de *jubilaciones y pensiones*, la ley 18.820, del 29 de octubre de 1970, creó la *Dirección Nacional de Previsión Social* para centralizar la recaudación previsional. Dispuso que los aportes y contribuciones deberían abonarse dentro de los 15 días inmediatamente siguientes a cada mes vencido, sufriendo recargos de *10%, 20% y 30%*, por 1, 2 y 3 meses de atraso respectivamente; la ley 18.842, del 25 de noviembre, dispuso que el 10 de diciembre de 1970 se realizaría el *empadronamiento, verificación de datos y comprobación de identidad*, de los jubilados y pensionados, en las entidades bancarias donde se abonaban los beneficios previsionales, para lo cual es día se declaró feriado bancario (40); y la ley 19.032, del 13 de mayo de 1971, creó el *Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados* (INSSJP), para la prestación de servicios médicos asistenciales a jubilados y pensionados, financiándolo con *2%* de los haberes jubilatorios, *3%* del sueldo anual complementario, y cada primer aumento de jubilación o pensión (el decreto 1157, también del 13 de mayo, reglamentó la ley 19.032).

---

(40) Las listas resultantes fueron publicadas en los diarios. Para la enorme mayoría de los jubilados y pensionados, fue la primera vez que su nombre y apellido apareció en "letras de molde". Lo cual le generó notable popularidad a Francisco Guillermo Manrique, ministro de Bienestar Social.

La ley 18.821, del 29 de octubre de 1970, permitió que las deudas previsionales al 31 de agosto de 1970, pudieran abonarse sin intereses punitorios ni multas, en hasta *120* meses, abonando *4%* anual de interés directo; y la ley 18.871, del 21 de diciembre, dispuso un régimen de presentación espontánea y *moratoria* por deudas previsionales al 31 de agosto de 1970.

La ley 18.826, del 5 de noviembre de 1970, modificó el régimen jubilatorio para trabajadores *autónomos* (el decreto 2375, del 20 de noviembre, reglamentó la ley 18.821); la ley 18.910, del 31 de diciembre, facultó al Poder Ejecutivo para otorgar una *pensión* inembargable a toda persona sin suficientes recursos propios, no amparada por un régimen de previsión, de *60* ó más años de edad, o imposibilitada para trabajar; la ley 18.916, también del 31 de diciembre, *elevó* a *65* años en el caso de los varones, y a *60* en el de las mujeres, la edad jubilatoria para los trabajadores *autónomos*, y dispuso que a dichos jubilados se les abonaría un haber anual complementario, equivalente a la duodécima parte del total de los haberes jubilatorios o de pensión a que hubieran tenido derecho por cada año calendario; el decreto 392, del 9 de febrero de 1971, dispuso que el aporte adicional, destinado a financiar dicho haber anual complementario, se ingresaría en 2 cuotas, juntamente con los aportes correspondientes a los segundo y quinto bimestres de cada año; la ley 19.006, del 20 de abril, dispuso que los *ex presidentes* o vicepresidentes de la Nación, gozarían de una asignación mensual móvil, vitalicia e inembargable, igual a la remuneración que por todo concepto recibiera el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (a 3/4 partes, en el caso de los vices); y la ley 19.007, del 20 de abril de 1971, dispuso que tendrían derecho a la jubilación ordinaria, los *docentes* con *55* años de edad en el caso de los varones, y *52* años en el de las mujeres, acreditando *30* años de servicio, o *25* de los cuales *10* como mínimo al frente directo de alumnos.

En materia de *promoción*, el decreto 43, del 31 de marzo de 1971, aprobó el pliego de bases y condiciones para el llamado a concurso internacional, para la instalación de una o más plantas productoras de *papel para diarios*, a la cual se la declaró de interés nacional; el decreto 45, también del 31 de marzo, reglamentó la ley 18.656, de 1970, que había creado el *Fondo algodonero nacional*; la ley 19.000, del 20 de abril, aprobó el régimen de promoción de las empresas o explotaciones que se dedicaran a la *pesca* o caza marítimas, la recolección de cualquier recurso vivo del mar o la industrializacion de los productos provenientes de esas actividades, diferenciando la localización según se halle al norte o al sur del río Colorado (el decreto 439, también del 20 de abril, reglamentó la ley 19.000); la ley 19.001, dictada en la misma fecha, fijó en hasta *3%* del valor del recurso extraído, el derecho de extracción y/o recolección de peces, mariscos, algas y productos de la caza marítima (el decreto 442, también del 20 de abril, reglamentó parcialmente la ley 19.001); el decreto 438, también del 20 de abril, incluyó dentro del régimen de promoción industrial, reglado por el decreto 3113/64, a los procesos *textiles* de todo origen; y el decreto 571, dictado en la misma fecha, dictó las normas para las operaciones compensadas de exportación e importación, en la industria *automotriz*.

Números fiscales. "En 1970, *56,3%* del gasto público consolidado fue realizado por el gobierno Nacional, el *43,7%* restante por los gobiernos locales... El desequilibrio financiero a partir de 1970 surgió de la equiparación salarial dentro del sector público, y la posterior caída de la presión tributaria provincial y la coparticipación federal, ante la aceleración del proceso inflacionario... Los voluminosos aportes del gobierno Nacional a las provincias a partir de 1971, la reforma del sistema de coparticipación federal a principios de 1973 y la firma del Acta de compromiso entre el gobierno Nacional y los gobiernos provinciales a mediados de 1973, reflejan la magnitud y agravamiento de la brecha financiera a nivel provincial... Hay gran diversidad de situaciones entre las provincias. En 1970 los recursos propios de las provincias llegaron a *50,4%* de los recursos totales, siendo de *61,7%* en las provincias avanzadas y de *20,9%* en las rezagadas" (Núñez Miñana, 1974).

f. Asistencia a empresas privadas en dificultades. La ley 18.832, del 12 de noviembre de 1970, modificó la ley 11.719, de 1933, para posibilitar la continuación del funcionamiento de sociedades declaradas en quiebra —en manos de un administrador nombrado por el Estado—, "cuando así lo dispusiere el Poder Ejecutivo Nacional, por razones de interés público y con el fin de asegurar la paz social". Como consecuencia de esta ley, y de la ley 17.507, dictada en 1967, "alrededor de *15* empresas terminaron en manos del Estado (Siam Di Tella, Llave, La Bernalesa, Gilera, La Emilia, Frigorífico Swift, etc.)... Durante el Proceso de Reorganización Nacional estas empresas fueron vendidas, liquidadas o vueltas a sus procesos judiciales... En 1971 también fue estatizada La Cantábrica" (Ugalde, 1984).

El decreto 2556, del 2 de diciembre de 1970, dispuso que CIFEN abonaría deudas laborales pendientes de la *Compañía Azucarera Tucumana, Ingenio y Destilería La Trinidad, Ingenio y Destilería La Florida e Ingenio Santa Rosa*; la ley 18.906, del 31 de diciembre, derogó la ley 18.687, de 1970, que había dispuesto la intervención de la *Compañía Azucarera Tucumana*; el decreto 3175, también del 31 de diciembre, dispuso que la *Compañía Industrial del Norte de Santa Fe* continuaría con la explotación de aquellas actividades que le fueran propias y que venía realizando hasta la fecha, designando administradores; el decreto 3177, dictado en la misma fecha, dispuso exactamente lo mismo con respecto a al *Compañía Azucarera Tucumana*; el decreto 3178, también del 31 de diciembre, calificó como de interés público e indispensable para el afianzamiento de la paz social, la continuación de la explotación de la *Compañía Papelera del Norte de Santa Fe*; la ley 18.960, del 26 de marzo de 1971, autorizó a CIFEN a abonar deudas laborales contraídas por la *Compañía Papelera del Norte de Santa Fe*; la ley 19.026, del 6 de mayo, autorizó al Poder Ejecutivo a pagar deudas contraídas por la *Compañía Azucarera Tucumana*, a productores cañeros por contratos de compraventa de caña (el decreto 4104, del 21 de setiembre de 1971, reglamentó la ley 19.026); el decreto 1119, del 10 de mayo, aprobó los términos del régimen de excepción en apoyo de las empresas privadas de aeronavegación Aerotransportes Litoral Argentino (*ALA*) y *AUSTRAL*; la ley 19.047, del 27 de mayo, declaró de utilidad pública y sujeto a expropiación, los bienes que integran el activo de *Las Palmas del Chaco Austral* SA; la ley 19.048, también del 27 de mayo, derogó la

ley 18.173, de 1967, que había dispuesto la intervención de *Las Palmas del Chaco Austral*; la ley 19.049, dictada en la misma fecha, facultó al ministerio de Bienestar Social, a integrar una sociedad denominada *Compañía Azucarera Las Palmas*; el decreto 1386, también del 27 de mayo, dispuso la *expropiación* de los bienes que integran el activo de *Las Palmas del Chaco Austral.*

La ley 19.060, del 28 de mayo de 1971, dispuso que las sociedades autorizadas a cotizar en bolsa, podrían emitir acciones destinadas a suscripción, a integrar en efectivo *por debajo* de su valor nominal; y la ley 19.061, también del 28 de mayo, dispuso que las personas físicas y las sociedades de capital, podrían computar como pago a cuenta del impuesto a los réditos que les correspondiera ingresar, y hasta un máximo de *10%*, las sumas que depositen con destino a la compra de acciones.

g. Dinero y crédito. "Nuestra política monetaria fue una política de acompañamiento, no tratamos de frenar el proceso inflacionario por una restricción de la oferta monetaria y un fuerte aumento de las tasas de interés" (Ferrer, 1980), porque "como venía ocurriendo desde mediados de la década de 1930, las autoridades monetarias consideran a las tasas de interés como un factor de costo" (Simone, 1972).

La ley 18.934, del 12 de febrero de 1971, reprimió la *usura*, al incorporar al Código Penal, como art. 175 bis, el siguiente texto: "el que, aprovechando la necesidad, la ligereza o la inexperiencia de una persona, le hiciere dar o prometer en cualquier forma, para sí o para otro, intereses u otras ventajas pecuniarias evidentemente desproporcionadas con su prestación, u otorgar recaudos o garantías de carácter extorsivo, será reprimido con prisión de *1 a 3* años, y con multa de $ley 5.000 a $ley 20.000. La pena de prisión será de 3 a 6 años, y la multa de $ley 15.000 a $ ley 60.000, si el autor fuere prestamista o comisionista usurario profesional o habitual".

La circular BCRA B 765, del 12 de noviembre de 1970, disminuyó transitoriamente *1,5* puntos porcentuales los *efectivos mínimos*, para satisfacer pedidos de crédito provenientes de empresas que acreditaran que por lo menos *80%* de sus directores, personal directivo y técnico, se domiciliaran en forma permanente en el país; la circular B 776, del 30 de diciembre, dispuso que a partir del 1 de enero de 1971, el conjunto de préstamos generales otorgados por cada banco a las empresas locales de capital extranjero, no podría crecer a una tasa superior a *la mitad* del aumento de la cartera total de préstamos generales; la circular B 788, del 16 de febrero de 1971, redujo *2* puntos porcentuales los efectivos mínimos, debiendo aplicarse los fondos liberados a las empresas que cumplen los requisitos fijados en la circular B 765; la circular B 798, del 26 de marzo, dispuso autorizar a los bancos para otorgar préstamos transitorios con carácter de anticipo de fondos, a las empresas que requirieran créditos de mediano plazo por el sistema financiero previsto en la circular B 787; y la circular B 805, del 30 de abril, otorgó créditos especiales para atender necesidades financieras de empresas privadas vinculadas con los nuevos niveles de las remuneraciones.

La ley 18.939, del 16 de febrero de 1971, creó el *Fondo Nacional de Garantía de Depósitos*, administrado por el BCRA, para atender, en caso de liquidación de una entidad financiera, la devolución a sus titulares de depósitos constituidos en pesos (la ley 20.040, del 27 de diciembre de 1972, modificó la ley 18.939. "La ley 18.939 no alcanzó a entrar en vigencia pues fue modificada por la ley 20.040, que tampoco tuvo vida por la renacionalización de los depósitos de 1973". Arnaudo, 1986); la circular B 787, también del 16 de febrero, autorizó desde el 15 de marzo de dicho año, los *depósitos especiales* a plazo fijo, en pesos, a plazos no inferiores a 1 año, sin ninguna restricción en materia de tasa de interés; en tanto que la circular B 789, dictada en la misma fecha, *liberó* desde el 1 de marzo de 1971 las tasas de interés pasivas, es decir, las que las entidades financieras le abonan a los depositantes, manteniendo niveles máximos en las tasas activas, es decir, las que dichas entidades le cobran a sus deudores; y la circular B 790, dictada en la misma fecha, dictó las normas referidas al funcionamiento de las *cuentas especiales de ahorro y créditos hipotecarios.*

Por último, la ley 18.899, del 30 de diciembre de 1970, creó el *Banco Nacional de Desarrollo* (BANADE), sobre la base de la transformación del Banco Industrial de la República Argentina; la ley 19.063, del 28 de mayo de 1971, aprobó la carta orgánica del BANADE; y ley 19.838, del 18 de setiembre de 1972, trasladó el domicilio legal de la casa central del BANADE, a la ciudad de San Francisco, Provincia de Córdoba, lo cual en la práctica nunca ocurrió.

. . .

Además de las dificultades técnicas que planteaban los objetivos propuestos y los instrumentos elegidos para obtenerlos, Ferrer también fue víctima de la debilidad política del gobierno al que pertenecía. En sus palabras: "intenté hacer una política nacionalista, de desarrollo, de confianza en el país, de movilizar el potencial interno, de lo que se llamó la política de argentinización,... pero el poder militar en el cual se asentaba esta política estaba agotado y esta política resultó acosada, no sólo por los sectores que tenían una visión distinta del país, sino inclusive por sectores que eran amigos, por ejemplo, la CGT, a la que había asesorado durante muchos años... La conducción sindical tenía objetivos políticos, que le impedían cualquier tipo de entendimiento con el gobierno con el cual estaban definitivamente enfrentados" (Ferrer, 1980).

4.3. Quilici

Al escenario internacional crecientemente turbulento, y al poder político cada vez más debilitado, Quilici le sumó las consecuencias de tener que conducir al equipo económico desde el ministerio de Hacienda y Finanzas, y como si todo esto fuera poco, tener que trabajar convaleciendo del accidente automovilístico que sufrió cuando regresaba de Mar del Plata a Buenos Aires, luego de participar en un congreso tributario (41).

---

(41) El accidente ocurrió el 23 de mayo de 1971, cuando Quilici se desempeñaba como secretario de Hacienda. De modo que el 1 de junio de dicho año *asumió* convaleciente, a punto

Durante su ministerio se adoptaron las siguientes decisiones:

a. Tipos de cambio oficiales múltiples. "El *crawling peg tímido* inaugurado [por Ferrer] en abril de 1971, terminó en forma abrupta en agosto de dicho año, al resultar insuficiente para resistir las presiones sobre el mercado de cambios" (Martirena Mantel, 1981). Mantener el tipo de cambio en términos reales puede resultar satisfactorio cuando no operan fuerzas que aumentan o disminuyen el tipo de cambio real de equilibrio; no era el caso en Argentina 1971, debido al deterioro de expectativas (nueva aplicación del modelo Arca de Noé) y tasas de interés negativas en términos reales.

El decreto 1688, del 7 de junio de 1971, aumentó el tipo de cambio a *$ley 4,20* por dólar; el decreto 2031, del 25 de junio, lo aumentó a *$ley 4,40;* el decreto 2619, del 29 de julio, lo elevó a *$ley 4,70*; y el decreto 3256, del 24 de agosto, lo aumentó a *$ley 5.*

La ley 19.149, del 29 de julio de 1971, dispuso que las entidades financieras abonarían un gravamen extraordinario de *$ley 0,30* por dólar que tuvieran al cierre de las operaciones del 28 de julio de 1971; la ley 19.150, también del 29 de julio, estableció un impuesto especial de *$ley 0,50* sobre cada dólar que las entidades autorizadas vendieran para atender en el exterior gastos de *viaje*; y la ley 19.185, del 24 de agosto, dispuso lo mismo que la ley 19.149, pero al cierre de las operaciones del 24 de agosto de 1971.

La circular BCRA RC 404, del 3 de agosto de 1971, limitó la venta de divisas para gastos de *viaje* a *$us 150* para países limítrofes (*$us 10* en efectivo, el resto mediante transferencia a cobrarse en el extranjero), y *$us 500* para el resto del mundo (*$us 100* en efectivo). Para evitar abusos la operación no podía hacerse más de 5 días antes del viaje, con anotación en el pasaje, previa declaración que no se había viajado en los últimos 30 días (con el tiempo la brecha cambiaria entre los tipos de cambio paralelo y oficial fue suficientemente grande como para que, a pesar de las restricciones de cantidad, hubiera gente que sólo viajaba para arbitrar entre los distintos segmentos del mercado cambiario).

En el mercado de cambios oficial, al tipo de cambio único, que desde entonces se denominó tipo de cambio *comercial*, el decreto 3952, del 17 de setiembre de 1971, le agregó el tipo de cambio *financiero*, cuya cotización surgiría de la oferta y demanda del sector privado. El tipo de cambio financiero fue libre, pero el segmento financiero del mercado de cambios no fue liberalizado, sino restringido a las "operaciones genuinas" (sic), de manera que continuó existiendo el segmento negro o paralelo de dicho mercado (en

---

tal que la ceremonia de jura no tuvo lugar en el Salón Blanco de la Casa de Gobierno, sino en una sala del *Instituto de Ortopedia y Traumatología* (sic). Porque su residencia habitual no era Buenos Aires, mientras fue ministro vivió donde funciona el despacho ministerial, es decir, en el quinto piso del Palacio de Hacienda. "Su esposa se paseaba con ruleros por los pasillos", me acotó una testigo memoriosa.

setiembre de 1971 la brecha entre el dólar paralelo y el dólar comercial era de *40%*). El tipo de cambio comercial permaneció en *$ley 5* hasta febrero de 1975, es decir, hasta más allá del fin del período analizado en este capítulo; mientras que el tipo de cambio financiero, que en promedio fue de *$ley 6,48* por dólar en setiembre de 1971, subió hasta *$ley 9,98* por dólar en setiembre de 1972, permaneciendo fijo en ese nivel hasta (por lo menos) mayo de 1973.

El decreto 3952/71 también dispuso que la exportación de productos promocionados podría liquidar *10%* del importe de cada operación, al tipo de cambio financiero. Lo cual inauguró el tipo de cambio "mezcla" —de componentes comercial y financiero—, aplicable a ciertas operaciones comerciales (el decreto 4320, del 24 de setiembre de 1971, facultó al BCRA para que adecuara la realización de las operaciones cambiarias, determinando en su caso las condiciones y el mercado por el cual éstas serían cursadas). Como muestra el cuadro Nº 2, desde entonces la modificación del tipo de cambio aplicable a cada tipo de operación comercial, muchas veces se implementó vía modificación de las proporciones de cada operación, que podían liquidarse a los tipos de cambio comercial y financiero (42).

TIPOS DE CAMBIO MÚLTIPLES

Cuadro Nº 2

Desde	Operaciones de exportación				Operaciones de importación		Tipo de cambio resultante		
	Comercial		Financiero		Comercial	Financiero	Exportación		Importación
	Promoc.	No prom.	Promoc.	No prom.			Promoc.	No prom.	
	(% de cada tipo de cambio, en las operaciones)						($ley por dólar)		
Set. 20,71	90	100	10		100		5,22	5,00	5,00
Oct. 25,71	80	80	20	20	80	20	5,48	5,48	5,49
Nov. 4,71	60	80	40	20			6,04	5,52	

(42) "La motivación aparente para devaluar modificando el tipo de cambio 'mezcla', sin cambiar los tipos comercial y financiero, fue la de disminuir las expectativas inflacionarias, porque el método permitía una aceleración silenciosa de la tasa de minidevaluaciones, a través de llevar porciones crecientes de las operaciones comerciales, del menor al mayor tipo de cambio" (MARTIRENA MANTEL, 1981).

Deflactado por el nivel general de los precios mayoristas, entre agosto de 1971 y mayo de 1973 el tipo de cambio *real cayó 24%* en el caso de las exportaciones promocionadas, y *33%* en los casos de exportaciones no promocionadas e importaciones.

Esto no implicó "atraso cambiario" porque según LAGOS y BURUNDARENA (1974) entre el tercer trimestre de 1971 y el segundo de 1973, los precios en dólares de nuestras exportaciones aumentaron *68%* y los de nuestras importaciones *44%* (lo cual, dicho sea de paso, implicó una mejora de *17%* en los términos del intercambio). Corregido por el referido aumento —que obliga a distinguir entre el aumento de los precios internos de los otros países, y el aumento del precio en moneda extranjera de nuestros productos de importación y exportación—, el tipo de cambio por unidad exportada (no tradicional) aumentó *11%*, en tanto que el tipo de cambio por unidad importada disminuyó *5%*.

Desde	Operaciones de exportación				Operaciones de importación		Tipo de cambio resultante		
	Comercial		Financiero		Comercial	Financiero	Exportación		Importación
	Promoc.	No prom.	Promoc.	No prom.			Promoc.	No prom.	
Dic. 12,71	60	70	40	30	70	30	6,63	6,22	6,24
Feb. 23,72	47	57	53	43	57	43	7,41	6,97	6,98
Mar. 20,72	36	36	64	64	36	64	8,00	8,00	8,03
Jul. 21,72	30	30	70	70	30	70	8,43	8,43	8,46
Ago. 29,72	26	26	74	74	26	74	8,65	8,65	8,69
Oct. 20,72					26	74			8,69
						100			9,98
Feb. 20,73	10	26	90	74			9,44	8,65	
Abr. 26,73		26	100	74			9,93	8,65	

Fuente: Elaborado en base a BCRA.

b. Política comercial. El decreto 3736, del 8 de setiembre de 1971, modificó la lista nacional de Argentina ante ALALC.

En materia de *exportaciones*, el decreto 2408, del 15 de julio de 1971, prohibió la exportación de ganado vacuno hembra en pie; la ley 19.148, del 29 de julio, creó un *derecho especial adicional* a la exportación, equivalente a la diferencia entre el tipo de cambio fijado por el decreto 2619/71, y el inmediatamente anterior vigente; la ley 19.184, del 24 de agosto, facultó al Poder Ejecutivo a incentivar las exportaciones, otorgando reintegros de *hasta 10%*, o reembolsos de *hasta 40%*, ambos calculados sobre el valor exportado; la ley 19.196, también del 24 de agosto, estableció un derecho especial adicional de *$ley 0,15* por cada dólar exportado; el decreto 3255, dictado en la misma fecha, creó reintegros de *10%* del valor exportado, y reembolsos de *15%, 22% y 30%*, según el producto; y el decreto 3721, del 7 de setiembre, suprimió y redujo derechos de exportación de diversos productos.

Mientras que del lado de las *importaciones*, el decreto 2118, del 30 de junio de 1971, *suspendió* durante *1* año la importación de productos considerados *suntuarios*; el decreto 2267, del 8 de julio, exceptuó del pago de derechos de importación a la maquinaria, accesorios y respuestos para las artes gráficas, destinadas a empresas editoras de *diarios*, revistas y publicaciones afines; el decreto 2367, del 15 de julio, estableció que sobre las mercaderías consideradas *bienes productivos*, sus importadores podrían requerir el otorgamiento de créditos bancarios especiales, a no más de 180 días, para el pago de los distintos tributos que afectan a la importación; el decreto 2620, del 29 de julio, elevó a *90%* el derecho de importación de los capítulos 82 a 92 de la NADI (esencialmente, maquinarias y equipos) que hasta la fecha fuera inferior a dicha tasa; la ley 19.202, del 31 de agosto, dispuso la no aplicación de la ley 18.588, de 1970, que había derogado las leyes que permitía realizar importaciones abonando derechos de importación distintos a los fijados en la NADI, siempre que se cumplieran determinadas condiciones (el decreto 3446, también del 31 de agosto, reglamentó la ley 19.202); la ley 19.242, del 17 de setiembre, *suspendió* hasta el 31 de octubre de dicho año, *todas* las importaciones (el decreto 4022, del 21 de setiembre, eximió de lo establecido

por la ley 19.242, a las mercaderías incluidas en la lista nacional argentina ante ALALC); el decreto 3970, también del 17 de setiembre, dictó las normas para la determinación de los precios oficiales CIF para las mercaderías importadas; y el decreto 4485, del 5 de octubre, dictó normas para asegurar el abastecimiento de insumos importados, en las actividades productivas del sector industrial.

c. Salarios y condiciones laborales. La ley 19.220, del 8 de setiembre de 1971, aumentó *$ley 50* los salarios privados y los de las empresas del Estado, a partir del 1 de setiembre de 1971.

El decreto 1950, del 23 de junio de 1971, aprobó el convenio celebrado entre el ministerio de Bienestar Social y el Instituto Nacional de Obras Sociales, por el cual el ministerio de Trabajo tomaría a su cargo la atención de las funciones previstas en la ley 18.610, de 1970 (*obras sociales*); el decreto 2511, del 21 de julio, reglamentó la ley 16.600, de 1964 (seguro de vida colectivo obligatorio para trabajadores rurales); la ley 19.233, del 14 de setiembre, modificó la ley 9688, de 1915, de *accidentes de trabajo* (el decreto 3859, también del 14 de setiembre, reglamentó las leyes 18.913 y 19.233); y el decreto 4714, del 18 de octubre, reglamentó la ley 18.610.

d. Precios y mercados de bienes. La ley 19.230, del 10 de setiembre de 1971, *congeló* los precios durante algo más de *5* meses, al disponer que quienes produjeran, comercializaran o distribuyeran determinados mercaderías y servicios, no podrían percibir por su venta un precio mayor al que habían cobrado el 24 de agosto de 1971, ni disminuir injustificadamente volúmenes de comercialización en el mercado interno. El congelamiento habría de durar hasta el 31 de enero de 1972 (el decreto 3831, también del 10 de setiembre, reglamentó la ley 19.230; y la ley 19.283, del 5 de octubre, complementó la referida ley).

La ley 19.095, del 23 de junio de 1971, facultó al Poder Ejecutivo para disponer la aplicación de *veda* al consumo interno de carne vacuna, cuando el número de cabezas de ganado bovino que arribara al Mercado Nacional de Hacienda de Liniers, durante el lapso que aquél estableciera, fuera inferior al que aquél determinase; el decreto 1999, también del 23 de junio, fijó en *125.000* cabezas de ganado vacuno, la cantidad mínima que debían arribar al Mercado Nacional de Hacienda de Liniers, durante *10* días hábiles consecutivos, por debajo de la cual regiría la veda, la cual regiría por períodos *semanales alternados*; el decreto 2083, del 29 de junio, facultó a los organismos licitantes de la administración pública nacional, a incluir una cláusula sobre reconocimiento de variación de precios, en los contratos de provisión de carne bovina; el decreto 2358, del 15 de julio, *suspendió* la veda de carne vacuna; el decreto 2885, del 5 de agosto, *reintrodujo* la referida veda; y la ley 19.228, del 9 de setiembre de 1971, declaró de utilidad pública y sujetas a expropiación, las existencias de *extracto de carne* de propiedad de la Compañía Swift de La Plata.

La ley 19.125, del 16 de julio de 1971, fijó el *precio* de las drogas y especialidades farmacéuticas de uso y aplicación en medicina humana, en cada

una de sus diversas etapas de comercialización, en los valores vigentes al 26 de marzo de 1971; la ley 19.152, del 30 de julio, aprobó la lista de *medicamentos básicos sociales*, cuyos precios se mantendrían congelados durante *9* meses, a partir de agosto de 1971; la ley 19.212, del 6 de setiembre, *prohibió* la comercialización, almacenaje, transporte o cualquier otra forma de tenencia de *tabaco* helado, podrido, quemado, ardido o verdeoscuro (el decreto 3645, también del 6 de setiembre, reglamentó la ley 19.212); el decreto 3750, del 8 de setiembre, aumentó el precio de los *cigarrillos*, modificando la compensación a los productores tabacaleros y la participación de los distribuidores; y la ley 19.290, del 6 de octubre, dispuso que el juez del concurso podría suspender por hasta 90 días, en los juicios de quiebra y convocatoria de acreedores, los trámites de ejecución de sentencias en todos los *juicios hipotecarios*.

El decreto 2562, del 26 de julio de 1971, autorizó a los gobiernos *provinciales*, a establecer variaciones sobre los precios topes fijados por la autoridad nacional competente, en función del flete y los diversos factores de variación de costos; la ley 19.203, del 31 de agosto, delegó en los gobernadores de provincia, las facultades conferidas al Poder Ejecutivo Nacional por la ley 17.724, de 1968; y la ley 19.227, del 9 de setiembre, dispuso que el Poder Ejecutivo podría declarar de interés nacional, los mercados de concentración de alimentos perecederos, y promover la formación de una red de mercados de interés nacional (el decreto 3872, del 14 de setiembre, reglamentó la ley 19.227).

e. Política fiscal. En materia de *ingresos*, el decreto 2037, del 25 de junio de 1971, restableció el régimen de *presentación espontánea* en materia impositiva; la ley 19.124, del 16 de julio, *eximió* de todo gravamen, durante *8* años, la renta neta de unidades de vivienda de interés social, dadas en *alquiler* (el decreto 3174, del 19 de agosto, reglamentó la ley 19.124); la ley 19.127, también del 16 de julio, *eximió* del impuesto a los réditos, los *intereses* por depósitos en caja de ahorros y en cuentas especiales de ahorro para préstamos hipotecarios, pagados por entidades sujetas al régimen de entidades financieras; la ley 19.196, del 30 de agosto, *desgravó* del pago del impuesto a los réditos, el *30%* de la *primera venta* de machos vacunos castrados de cualquier tipo de calidad o grado de gordura, con peso entre 370 y 400 kilogramos por animal; la ley 19.246, del 21 de setiembre, *desgravó* las inversiones realizadas con bienes nuevos de producción nacional, por parte de explotaciones *agrícola-ganaderas*, hasta *75%* del monto invertido durante 1972, hasta *50%* de lo invertido en 1973, y así hasta *20%* de lo invertido en 1976; la ley 19.258, del 24 de setiembre, *creó* una contribución de *5%* sobre la venta de ganado *vacuno* a faenar para todo destino (el decreto 4196, también del 24 de setiembre, reglamentó la ley 19.258); y el decreto 4540, del 8 de octubre, modificó las deducciones por inversión en *viviendas*, a efectos del pago del impuesto a los réditos.

En materia de *gastos*, el decreto 1703, del 8 de junio de 1971, autorizó a los gobernadores a acordar aumentos salariales; la ley 19.126, del 16 de julio, autorizó al Poder Ejecutivo nacional a concurrir en ayuda de las *provincias*, disponiendo la financiación, sin cargo de reintegro, de los déficit presupuestario y de inversiones; la ley 19.211, del 6 de setiembre, acordó una pensión

mensual y vitalicia de $ley 2.500, a los ciudadanos argentinos que hubieran obtenido u obtuvieran el premio instituido por Alfred *Nobel*; la ley 19.236, del 14 de setiembre, dictó normas para la obtención de *economías* en la ejecución del presupuesto; y el decreto 4286, del 24 de setiembre, otorgó a SANDEP SA la concesión en su triple aspecto de construcción, explotación y mantenimiento, de la obra denominada "Establecimiento de Depuración Norte" del Aglomerado Bonaerense, destinada básicamente a la realización de todas las operaciones relativas al trazamiento depurativo de las aguas residuales de la zona.

En materia de *empresas del Estado*, la ley 19.084, del 16 de junio de 1971, dispuso que la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires efectuaría el cierre de todas las aperturas que las empresas de servicios públicos realizaran en la vía pública, como consecuencia de sus obras de extensión, renovación, conexión o reparación de sus instalaciones, con cargo a la empresa responsable de dicha apertura; el decreto 2203, del 6 de julio, *exceptuó* de las disposiciones del decreto 5344/64 (compre nacional), a las importaciones que se realizaran con destino a la construcción de la Central Nuclear de *Atucha*; el decreto 2219, también del 6 de julio, dispuso que la planificación y contratación de espacios publicitarios en el país y en el exterior, en diarios, periódicos, revistas, radio, TV, vía pública y cine, que realizaran los organismos y empresas del Estado, debía efectuarse en todos los casos por intermedio de la agencia *TELAM*; la ley 19.139, del 22 de julio, *intervino SEGBA*; el decreto 2566, del 26 de julio, le otorgó *garantía* del Estado a las operaciones financieras y de créditos con contratistas y proveedores, que se realizaran para la explotación de los yacimientos ferríferos de Sierra Grande, a cargo de *HIPASAM*; el decreto 3056, del 12 de agosto, ratificó la irrevocable decisión del Estado nacional, de erigir un complejo petroquímico de *etileno* y sus derivados, en Bahía Blanca, provincia de Buenos Aires, encomendándole a *Fabricaciones Militares* constituir una sociedad anónima; el decreto 3183, del 19 de agosto, eximió del régimen de la ley 18.875, de 1970 (contrate nacional), las adquisiciones y contrataciones de bienes que efectuara *HIPASAM* para su instilación; la ley 19.199, del 30 de agosto, dispuso que *Agua y Energía Eléctrica* (AyEE) construiría y explotaría la central hidroeléctrica *Futaleufú*, ubicada en el río homónimo, en la provincia de Chubut, incluido el sistema de transmisión a Puerto Madryn; y la ley 19.200, también del 30 de agosto, autorizó a adelantarle fondos a AyEE, para realizar la obra de Futaleufú.

El decreto 4024, del 21 de setiembre de 1971, aprobó el contrato de préstamo celebrado con el Banco Interamericano de Desarrollo para financiar un puente entre *Puerto Unzué* (Argentina) y *Fray Bentos* (Uruguay).

La ley 19.121, del 15 de julio de 1971, aprobó el convenio celebrado con el European-American Banking Corporation, por sí y en representación de un grupo de bancos extranjeros, por *$us 30 M.*; la ley 19.132, del 21 de julio, autorizó la emisión de un *Bono de préstamo*, por *$us 5 M.*, con tasa de interés variable; y la ley 19.144, del 29 de julio, autorizó la emisión de *Bonos nacionales para inversión y desarrollo*, en pesos, con *8%* de interés anual, pagadero semestralmente, cuyo valor nominal se ajustaría por la variación del *dólar*

vigente en el mercado de cambios, durante los primeros 5 días hábiles de los 15 hábiles anteriores a cada vencimiento, en relación con el tipo de cambio vigente en la fecha de emisión del empréstito (la ley 19.270, del 24 de setiembre, facultó al Poder Ejecutivo para modificar, por una única vez, la base de ajuste prevista en la ley 19.144; y el decreto 4319, también del 24 de setiembre, dispuso que la cotización del dólar que se utilizaría en el ajuste de la amortización de los bonos emitidos en función de la ley 19.144, sería la del dólar *financiero* del mercado oficial de cambios).

La ley 19.145, del 29 de julio de 1971, emitió Bonos Externos (*BONEX*), los cuales serían suscriptos en *dólares*, o entregados por el BCRA para cancelar obligaciones en moneda extranjera; a un plazo no mayor a *5* años, con amortizaciones semestrales, pagando una tasa de interés Libor (tasa de eurodepósitos en el mercado interbancario de Londres) más *1,5* puntos porcentuales anuales, exenta de impuestos, u *8%* anual, lo que fuera mayor. Tanto los intereses como las amortizaciones serían pagados en Buenos Aires, Nueva York, Londres, Frankfurt o Zurich, a opción del tenedor del título. De libre importación y exportación, los BONEX *no* se negociarían en la bolsa (43); y la ley 19.146, también del 29 de julio, posibilitó suscribir BONEX *blanqueando* capitales, mediante el pago de un impuesto de *8%*, debiéndose mantener los títulos durante por lo menos 1 año (el decreto 4588, del 11 de octubre, dispuso que la suscripción de BONEX vía blanqueo fuera realizada totalmente al contado).

El decreto 2726, del 30 de julio de 1971, fijó en *1,5%* de los créditos otorgados por las instituciones financieras, el aporte a que hace referencia el inc. b, del art. 4, de la ley 18.909, que había creado el Fondo de ahorro para la participación en el desarrollo nacional; y la ley 19.201, del 31 de agosto, aumentó en *$us 731.600* la participación asignada a Argentina en la Asociación Internacional de Fomento, elevando la cuota a *$us 19,6 M.*.

En materia de *jubilaciones y pensiones*, la ley 19.085, del 16 de junio de 1971, dispuso que los saldos existentes en las cuentas especiales de ahorro para el pago de haberes jubilatorios o de pensión, a cargo de las cajas nacionales de previsión, debían ser transferidos a las mencionadas cajas cuando dichas cuentas no registrasen extracción alguna durante *6* meses, presumiéndose que el beneficiario había fallecido; la ley 19.163, del 9 de agosto, aprobó un régimen jubilatorio especial para trabajadores de la industria del *azúcar* de la provincia de Tucumán; el decreto 3092, del 13 de agosto, dispuso que los tripulantes de *embarcaciones dedicadas a la pesca*, tendrían derecho a la jubilación ordinaria con *52* años de edad, y *25* de servicios; la ley 19.179, del 19 de agosto, dispuso el *empadronamiento* y verificación de datos de los empleadores que tuvieran personal en relación de dependencia comprendido en las cajas nacionales de previsión para la industria, comercio, personal del Estado y servicios públicos; el decreto 3176, también del 19 de agosto,

(43) A fines de abril de 1973, entre las *3* series en circulación, el stock de BONEX era de *$us 252 M.*

dispuso que tendría derecho a la jubilación ordinaria, con *25* años de servicio y *50* de edad, el personal en relación de dependencia habitual y directamente afectado en la industria del *vidrio*, a las tareas individualizadas como "fabricación" y "composición", que se desempeñara en lugares o ambientes declarados insalubres; el decreto 3177, dictado en la misma fecha, aprobó el régimen de jubilación por *invalidez*; la ley 19.221, del 8 de setiembre, aumentó *37,38%* las jubilaciones a partir del 1 de enero de 1972; la ley 19.223, también del 8 de setiembre, autorizó el pago de una sóla vez, de las sumas adeudadas a los beneficiarios del régimen nacional de previsión, por los reajustes móviles y haberes no prescriptos adeudados; la ley 19.224, dictada en la misma fecha, dispuso que los préstamos otorgados y a otorgar, por las cajas nacionales de previsión para la industria y el comercio, gozarían del privilegio establecido por el art. 3.932 del Código Civil, sobre los inmuebles que fueran afectados por cada préstamo; y el decreto 3858, del 14 de setiembre, dispuso que los jubilados que volvieran, o hubieran vuelto, a la actividad, cobrarían la jubilación *mínima*.

En materia de *promoción*, la ley 19.115, del 7 de julio de 1971, facultó a la DGI para requerir a las empresas beneficiarias de regímenes de promoción presentes y futuros, la *información* necesaria para organizar los registros estadísticos indispensables para conocer individualmente por empresas promovidas, por grupos de ellas clasificadas según la actividad, o por zonas de promoción, el monto actualizado de las desgravaciones impositivas resultantes de dichos regímenes.

El decreto 267/70 había aprobado el pliego de bases y condiciones generales del llamado a concurso para la instalación, puesta en marcha y explotación de una planta productora de *aluminio* en Puerto Madryn; y el decreto 206/71 había declarado *desierto* el respectivo concurso, autorizando al ministerio de Defensa a contratar directamente con la empresa *ALUAR* SAIC, el derecho a la respectiva instilación. Pues bien, la ley 19.198, y el decreto 3411, del 30 de agosto de 1971, *aprobaron* el contrato suscripto entre el ministerio de Defensa y ALUAR, para instalar la referida planta, la cual fue inaugurada el 27 de junio de 1974.

f. Asistencia a empresas privadas en dificultades. La ley 19.113, del 7 de julio de 1971, dispuso que la Nación asumiera la obligación de la Cooperativa de Trabajo, Consumo, Vivienda, Producción de Carne y Afines, Comercialización "Martín Fierro" limitada, de pagar a The *Smithfield* and Argentine Meat Co Ltd., las cuotas correspondientes al saldo del precio de compra del frigorífico de Zárate, establecidas en el convenio firmado ese día, para lo cual le asignó un subsidio reintegrable por $ley 5,6 M. (equivalente a *$us 1 M.*, al tipo de cambio paralelo); la ley 19.142, del 28 de julio, dispuso que las sociedades cooperativas inscriptas en el registro de productores cañeros, podrían seguir actuando en representación de sus asociados, quienes serían titulares de cupos de producción de *azúcar*; la ley 19.181, del 20 de agosto, autorizó a CIFEN a abonar obligaciones oficiales o privadas, hasta $ley 10 M. (equivalentes a *$us 1,7 M.*, al tipo de cambio paralelo) que tuvieran las empresas *azucareras* propietarias de ingenios, que hubieran firmado convenios, o que hubieran

sido cerrados en virtud de la ley 16.926, de 1966; la ley 19.182, también del 20 de agosto, *expropió* la colección de obras de arte *Torcuato Di Tella*, con destino al Museo Nacional de Bellas Artes; la ley 19.194, del 27 de agosto, autorizó a CIFEN para que renegociara los convenios *azucareros* ratificados por las leyes 17.134, 17.222 y 17.395, de 1967: y la ley 19.239, del 15 de setiembre de 1971, autorizó al Poder Ejecutivo a otorgarle un anticipo de $ley 7 M. (equivalente a *$us 1 M.*, al tipo de cambio paralelo), a la *Compañía Nacional Azucarera*, para adquirir materia prima y cancelar diversos gastos emergentes de su funcionamiento.

g. Inversiones extranjeras. La ley 19.151, del 30 de julio de 1971, sentó las reglas para las nuevas inversiones extranjeras, excepto en los planos informativo, crediticio y laboral, donde también legisló para las existentes. Dispuso la creación de un *registro*, limitó la utilización del crédito bancario interno por parte de empresas con mayoría de capital extranjero, al crédito de corto plazo o evolución, y hasta un máximo equivalente a *50%* del capital registrado más las reservas acumuladas, y también dispuso que en las áreas de dirección, técnica y gerencial, las empresas extranjeras debían ocupar un mínimo promedio de *85%* de argentinos. "Las restricciones al crédito indujeron a empresas a endeudarse en el extranjero" (Arnaudo, 1986). El decreto 2400, del 27 de abril de 1972, que reglamentó la ley 19.151, dispuso que el inversor podría remitir al exterior la totalidad de las utilidades anuales realizadas y líquidas, provenientes de la inversión. La autoridad de aplicación, no obstante, podría convenir con los proponentes en el momento de considerar sus propuestas, la limitación voluntaria al ejercicio de los derechos acordados, por plazos determinados (44).

Que en materia de inversiones extranjeras la "atmósfera" y las oportunidades son más importantes que la legislación, lo prueba el hecho de que bajo la ley 19.151 se radicaron en Argentina inversiones extranjeras por *$us 5 M.* en 1971, y *$us 8.9 M.* en 1972 (Schroeder, 1976).

Por su parte la ley 19.231, del 10 de setiembre de 1971, creó el Registro Nacional de Contratos de Licencias y Transferencia de Tecnología, disponiendo que el Poder Ejecutivo Nacional habría de fijar por sectores, actividades o bienes específicos, un porcentaje máximo al que se ajustaran los pagos en concepto de regalías, y que el BCRA sólo autorizaría pagos para los contratos inscriptos, dentro de los máximos previstos (la medida buscaba que las empresas extranjeras no pudieran, vía contratos de asistencia técnica, remitir utilidades que no podían transferir de manera directa). La ley fue reglamentada por el decreto 6187, del 22 de diciembre de 1971, el cual dispuso que el *Instituto Nacional de Tecnología Industrial* (INTI) fuera el encargado de operar el Registro, efectuando un informe técnico para cada solicitud de registro.

---

(44) ¿No es de esta época la construcción del hotel *Sheraton*, en los terrenos donde estaba instalado el Parque Retiro (Parque Japonés, para los muy veteranos), que inició la remodelación de Catalinas Norte, ante la imposibilidad de ITT de remesar fondos al extranjero?

h. Política monetaria y crediticia. La ley 19.130, del 21 de julio de 1971, dictó normas referidas a los requisitos mínimos de *seguridad* en los edificios en los cuales funcionarán las casas centrales, matrices, agencias, sucursales, etc., de las entidades financieras (los decretos 2525, también del 21 de julio, y 1284, del 15 de febrero de 1973, reglamentaron la ley 19.130); la circular BCRA B 830, del 6 de agosto, complementó la circular B 805, referida a *créditos* para financiar el aumento de salarios; la ley 19.191, del 27 de agosto, dispuso mantener excluido de las regulaciones previstas por el art. 21 de la ley 19.151, a los regímenes especiales de crédito bancario interno, destinados a facilitar la ejecución de los planes de inversión a cargo de organismos oficiales, para las empresas industriales instaladas en el país que efectuaran ventas a plazos a organismos comerciales, industriales o de servicios públicos, pertenecientes al sector público; la ley 19.192, también del 27 de agosto, incorporó la dirección general de Préstamos Personales y con garantía real, al Banco Hipotecario Nacional; la ley 19.225, del 8 de setiembre, dispuso que las entidades sujetas a la superintendencia de Seguros, y las entidades financieras, *no podrían* adquirir, ni poseer bajo ningún concepto, Bonos nacionales para inversión y desarrollo y BONEX 1971; la ley 19.241, del 17 de setiembre, dispuso que las empresas del Estado debían depositar sus fondos en los *bancos oficiales*, excepto los que correspondieran a obras sociales; y la ley 19.273, del 29 de setiembre, dispuso que los aportes, las cotizaciones y todo otro recurso de las asociaciones profesionales de trabajadores, también debía ser depositado en bancos oficiales.

4.4. Licciardo

"Para el período comprendido entre diciembre de 1971 y mayo de 1973, el gobierno Nacional se ha propuesto la concreción de diversos objetivos en el campo económico y social, entre los que se incluye especialmente elevar el nivel de actividad económica, asegurando el mantenimiento del salario real y un adecuado nivel de empleo, a la vez que se propone lograr la corrección del déficit del balance de pagos [sic], desacelerando el ritmo del alza de los precios" (BCRA, Memoria 1971). Casi nada.

¿Qué medidas adoptó el ministro Licciardo para lograr estos objetivos?

a. Precios y mercados de bienes. La ley 19.230, de 1971, había congelado los precios hasta el 31 de enero de 1972; pero la ley 19.350, del 26 de noviembre de 1971, posibilitó *trasladar* a precios el aumento del precio de los insumos nacionales e importados; la ley 19.432, del 11 de enero de 1972, los aumentos de los combustibles y los salarios; y la ley 19.436, del 18 de enero, las mayores erogaciones por tasas e impuestos (45).

---

(45) Qué pasó durante el "congelamiento" con "los precios", es decir, con los números a los cuales *hay* productos y efectivamente se realizan las transacciones, no lo sé; pero es ilustrativo observar qué ocurrió con los índices de precios que compiló el INDEC.

El nivel general de los precios al consumidor aumentó *0,9%* en setiembre y *1%* en octubre, pero subió *4,3%* equivalente mensual durante los 5 meses que "rigió" el congelamiento, contra

La ley 19.508, del 23 de febrero de 1972, que sustituyó a la ley 17.724, de 1968, dispuso que los procesos de producción, comercialización y distribución serían *vigilados*, a efectos de prevenir y evitar la fijación arbitraria de precios y toda clase de prácticas nocivas, restrictivas de la libre competencia, agregando que todo acto u omisión que tendiera a ocasionar una elevación abusiva de los precios, la negativa o restricción injustificada de venta o de las prestaciones respectivas, toda intervención no justificada por correctos usos comerciales, etc., haría pasible a las personas responsables de multas entre $ley 1.000 a $ley 500.000, arresto de hasta *90* días, o clausura del establecimiento por un lapso de hasta *6* meses, según las circunstancias del caso. A las penas que sufrirían quienes violaran las disposiciones de la ley 19.508, la ley 19.676, del 12 de junio de 1972, le agregó la inhabilitación temporaria para el uso o renovación de los créditos otorgados por las entidades financieras (el decreto 1051, también del 23 de febrero, reglamentó la ley 19.508); y la circular BCRA B 936, del 22 de junio, obligó a las entidades financieras, no sólo a no conceder nuevos préstamos a los infractores, sino además a no renovarles los que vencían.

El 15 de mayo de 1972 se celebró un nuevo acuerdo de precios. "Lo que el gobierno Nacional llama acuerdo de precios es una nómina de un centenar de empresas que, según se dice, han resuelto no trasladar a los costos ni a los precios, el aumento masivo de salarios dispuesto por el gobierno Nacional" (*Economic survey*, 23 de mayo de 1972).

En el caso de la *carne vacuna*, la ley 19.457, del 24 de enero de 1972, a partir del 31 de enero de dicho año *suspendió* los *remates* de carne bovina en todo el país; el decreto 283, también del 24 de enero, *limitó* la *faena* de carne vacuna con destino al consumo interno, a una cantidad no superior al promedio faenado por cada establecimiento en las 4 semanas de octubre de 1971 en que no hubo veda; la ley 19.499, del 21 de febrero, dispuso que sólo podrían operar los establecimientos faenadores de carne vacuna que cumplieran con lo dispuesto por el decreto 4238/68 (reglamento de inspección de productos, subproductos y derivados de origen animal), en base a las limitaciones dispuestas por el decreto 283/72; el decreto 2562, del 3 de mayo, *excluyó* de la veda de carne vacuna, a las provincias de *Mendoza y Corrientes*; el decreto 3329, del 2 de junio, modificó la base de cuantificación establecida en el decreto 283/72, refiriéndola ahora a mayo de 1972; la ley 19.684, del 15 de junio, facultó al Poder Ejecutivo para disponer la aplicación de la *veda* al consumo interno de carne vacuna, en los términos que dictara la reglamentación correspondiente

---

2,7% equivalente mensual de los 5 meses anteriores; y el nivel general de enero de 1972 fue *5,2% superior* al de diciembre de 1971, lo cual implica que el "sinceramiento" posterior al congelamiento fue superior incluso a la fuerte estacionalidad que en ese momento tenía el índice.

Algo parecido ocurrió con los precios mayoristas, cuyo nivel general cayó *0,1%* en octubre y aumentó *2,3%* en noviembre, trepando *7,3%* en diciembre y *13,8%* en enero de 1972; lo cual implica que aumentó *5,1%* equivalente mensual durante los 5 meses del "congelamiento", contra *4,5%* equivalente mensual durante los 5 meses anteriores.

(el decreto 3756, también del 15 de junio, impuso la veda durante *7* de cada *14* días corridos, al tiempo que autorizó el expendio de cortes delanteros durante los períodos de veda; y el decreto 4340, del 7 de julio, modificó la redacción del decreto 3756/72); el decreto 3977, del 26 de junio, excluyó de la veda de carne vacuna a la provincia de *Córdoba*; el decreto 4191, del 4 de julio, excluyó a la de *La Pampa*; el decreto 5703, del 25 de agosto, impuso la *veda* entre el 28 de agosto y el 3 de setiembre de 1972; y el decreto 6064, del 8 de setiembre, impuso la veda por períodos semanales alternados, a partir del 11 de setiembre de 1972.

El decreto 2927, del 16 de mayo de 1972, modificó el decreto 1497/68, referido a la elaboración mecanizada de *pan*; el decreto 5017, del 3 de agosto, dispuso la fijación de precios máximos a las *especialidades medicinales*; y el decreto 5285, del 9 de agosto, dispuso que el ministerio de Bienestar Social podría congelar y reducir el precio de los *medicamentos básicos sociales*.

Por último, la ley 19.405, del 31 de diciembre de 1971, *prorrogó* los contratos de *alquiler* hasta el 31 de diciembre de 1975, con un ajuste paulatino al "valor básico" del alquiler, de manera que durante 1971 y 1972 se pagaría *20%* del valor básico, durante 1973 *40%* de dicho valor, durante 1974 *60%* y durante 1975 *80%*.

b. Salarios y condiciones laborales. La ley 19.403, del 30 de diciembre de 1971, aumentó *15%* los *salarios* a partir del 1 de enero de 1972, manteniéndolos constantes hasta el 30 de junio de 1972, y *10%* adicional a partir del 1 de julio de 1972, manteniéndolos constantes hasta el 31 de diciembre de 1972, al tiempo que dispuso que los aumentos salariales que surgieran de las convenciones colectivas de trabajo, regirían entre el 1 de enero y el 31 de octubre de 1973; la ley 19.598, del 27 de abril de 1972, aumentó *15%* los salarios a partir del 1 de mayo de 1972; la ley 19.871, del 5 de octubre, aumentó *12%* los salarios a partir del 1 de octubre de 1972; y la ley 19.872, también del 5 de octubre, dispuso que lo acordado en las convenciones colectivas de trabajo rigiera durante 1973 en el caso de las cláusulas económicas, y durante 1973 y 1974 en lo referente a las condiciones generales de trabajo.

La ley 19.523, del 8 de marzo de 1972, *creó* la *asignación por ayuda escolar primaria*, consistente en el pago anual de *$ley 60*, que se haría efectiva en marzo de cada año; la ley 19.599, del 27 de abril, *creó* la *asignación anual complementaria de vacaciones*, consistente en la duplicación de los montos que el trabajador tuviera derecho a percibir durante enero de cada año, en concepto de asignaciones familiares, con excepción de matrimonio, maternidad, nacimiento de hijos, adopción y ayuda escolar primaria; el decreto 4152, del 30 de junio, incrementó a $ley 4.000, el tope de remuneración sujeta a aporte obligatorio a las cajas de subsidios familiares para el personal de la estiba; y la ley 19.722, del 6 de julio, autorizó el pago directo de asignaciones familiares, por parte de las referidas cajas.

La ley 19.587, del 21 de abril de 1972, dictó normas en materia de *higiene y seguridad* laborales (el decreto 4160, del 10 de mayo de 1973, reglamentó

la ley 19.587); el decreto 4339, del 7 de julio, modificó las normas para el contralor del movimiento económico-financiero, de las asociaciones profesionales de trabajadores; y la ley 19.856, del 27 de setiembre, incluyó dentro del régimen de *garantía horaria* de la industria frigorífica, al personal de supervisión, técnico y de vigilancia.

c. Política comercial. El decreto 5009, del 29 de octubre de 1971, creó la *Comisión interministerial para el comercio exterior*; el decreto 5010, también del 29 de octubre, creó la *Comisión de coordinación interna para el comercio exterior*; y el decreto 5327, del 10 de agosto de 1972, modificó la lista argentina ante ALALC.

En materia de *importaciones*, la ley 19.326, del 29 de octubre de 1971, *suspendió* las importaciones del sector público; la ley 19.327, también del 29 de octubre, creó un *derecho adicional* de *15%*, aplicable a todas las mercaderías importadas; la ley 19.367, del 15 de diciembre, eximió del derecho adicional creado por la ley 19.327, a las entidades acogidas a regímenes de promoción; la ley 19.637, del 15 de mayo de 1972, eximió a las empresas nacionales de aeronavegación comercial, de lo dispuesto por el decreto 5340/63 (compre nacional), en cuanto se refiere a la adquisición en el exterior e importación de elementos que el Comando en Jefe de la Fuerza Aérea certificara ante las aduanas, que eran material de vuelo y/o prestación de servicios aeronáuticos, y que además no se producían en el país con certificado de producto aprobado; el decreto 3035, del 22 de mayo, modificó los derechos de importación de productos de las industrias de *refrigeración, aire acondicionado y aparatos eléctricos*, originarios y procedentes de Bolivia, Brasil, Ecuador y Paraguay; la ley 19.670, del 2 de junio, dictó normas para el ingreso al resto del país, de los automotores introducidos en *Tierra del Fuego*; la ley 19.806, del 24 de agosto, autorizó a *SOMISA* a importar, libre de derechos, hasta 50.000 toneladas de chapas de acero laminadas en caliente; la ley 19.818, del 1 de setiembre, aprobó el convenio celebrado con el EXIMBANK, por hasta *$us 50 M.*, para financiar la compra de bienes producidos en Estados Unidos; la ley 19.877, del 6 de octubre, dispuso que las importaciones del sector público debían realizarse en *buques de bandera nacional*; y el decreto 6945, también del 6 de octubre, dispuso que las importaciones de *aluminio*, sólo podrían realizarse previa autorización otorgada por el ministerio de Industria y Minería.

En materia de *exportaciones*, el decreto 5061, del 3 de noviembre de 1971, redujo y eliminó *reintegros* a la exportación de productos promocionados; el decreto 5970, del 16 de diciembre, aumentó los *derechos* de exportación, cobrando *11%* a las exportaciones que estaban exentas, *25%* a las que antes pagaban *20%*, y *36%* a las que hasta ese momento pagaban *35%*; la ley 19.503, del 22 de febrero de 1972, autorizó al Poder Ejecutivo a crear derechos *especiales móviles* de exportación, con un tope de *15%* del valor exportado, para asegurar niveles de precios internos adecuados, impedir transferencias de ingresos inconvenientes entre distintos sectores de la economía nacional, u obtener una correcta relación ente semielaborados o manufacturas y sus correspondientes insumos mediante una intervención ágil y expeditiva (el decreto 1002, también del 22 de febrero, reglamentó la ley 19.503); el decreto 1001,

también del 22 de febrero, redujo *reintegros* y aumentó *derechos* de exportación; el decreto 1579, del 20 de marzo, redujo de *6%* a *2%* el reintegro a ciertas exportaciones, y volvió a aumentar los derechos de exportación de ciertas ventas al exterior; la ley 19.639, del 15 de mayo, creó un *reembolso adicional,* durante 1 año, equivalente a *5%* del valor de la mercadería exportada; el decreto 2863, también del 15 de mayo, facultó a los ministerios de Comercio y de Hacienda y Finanzas, a otorgar un reembolso adicional de *5%* a las exportaciones de mercaderías promocionadas, que se vendieran en mercados que no les fueran tradicionales (la circular conjunta de los ministerios de Comercio y Hacienda y Finanzas 335 y 342 respectivamente, del 29 de agosto de 1972, implementó lo dispuesto por el decreto 2863/72); el decreto 6261, del 15 de setiembre, facultó a los ministerios de Comercio y Hacienda y Finanzas, a incluir la industria *automotriz* entre las beneficiadas por el decreto 3255/71); el decreto 6550, del 25 de setiembre, creó un *registro de contratos de operaciones de exportación,* y de presentación en licitaciones internacionales para mercaderías que al momento de su inscripción en dicho registro, gozaran de reintegros o reembolsos de exportación; y la ley 19.852, del 26 de setiembre, modificó la estructura del *Servicio nacional de sanidad animal* (SENASA), y creó el *Fondo nacional de sanidad animal,* financiado con una contribución de hasta *0,8%* sobre las ventas de ganado.

d. Política fiscal. En materia de *impuestos,* la ley 19.390, del 23 de diciembre de 1971, *eximió* del impuesto a las *ventas* hasta el 31 de diciembre de 1974, a los productos elaborados por las industrias instaladas al sur del paralelo 42, con materia prima de origen extranjero que no se produjera en el país; el decreto 6205, también del 23 de diciembre, modificó la reglamentación del impuesto a los *réditos*; la ley 19.409, del 31 de diciembre, modificó la ley de impuesto a los *réditos*; la ley 19.413, también del 31 de diciembre, modificó el impuesto a las *ventas*; el decreto 69, del 5 de enero de 1972, dictó las normas para considerar solicitudes de *prórroga* en el pago de saldos de impuestos a los réditos, ganancias eventuales, ventas y sustitutivo del gravamen a la transmisión gratuita de bienes; el decreto 162, del 14 de enero, actualizó la lista de impuestos sobre los que regiría el régimen de presentación espontánea; el decreto 2251, del 21 de abril, modificó la reglamentación del impuesto a las *ganancias eventuales*; la ley 19.638, del 15 de mayo, redujo a *9%* la alícuota de *10%* establecida en el primer párrafo del art. 10 de la ley de impuesto a las *ventas,* y a *19%, 14%, 2% y 2%,* respectivamente, las establecidas en los incs. a, b, c y d, de dicho artículo; la ley 19.665, del 31 de mayo, *suspendió* hasta el 31 de diciembre de 1980, la aplicación del impuesto a las *ventas* para los productos elaborados por las empresas radicadas o a radicarse al sur del paralelo 42 (la venta de materias primas y semielaborados de origen nacional, efectuadas a las referidas empresas, también gozarían de la referida suspensión, total hasta 1975 y parcial desde entonces); la ley 19.876, del 6 de octubre, creó un impuesto de *1,5%* sobre la venta de ganado vacuno, con destino al Fondo nacional de la vivienda; y el decreto 6969, del 11 de octubre, modificó la reglamentación del impuesto *sustitutivo del gravamen a la transmisión gratuita de bienes.*

La ley 19.336, del 5 de noviembre de 1971, *creó* el concurso de pronósticos deportivos (*PRODE*); el decreto 631, del 4 de febrero de 1972, aprobó el

convenio celebrado entre la Lotería de Beneficencia Nacional y Casinos, y la Asociación del Fútbol Argentino, para explotar el PRODE; el decreto 793, del 11 de febrero, exceptuó de la prohibición de realizar publicidad de juegos de azar en medios de comunicación, a las loterías y concursos de pronósticos deportivos organizados por entidades oficiales de carácter nacional o provincial; y el decreto 6095, del 8 de setiembre, dictó normas para el otorgamiento de las autorizaciones para emitir bonos y rifas que organizaran las instituciones para la obtención de fondos destinados a fines deportivos.

En materia de *obras públicas*, la ley 19.365, del 15 de diciembre de 1971, *exceptuó* de la obligación dispuesta por la ley 18.909, de 1970 (aporte al Fondo de ahorro para la participación en el desarrollo nacional), a las operaciones que realizara el sector público, entre sí las entidades financieras, las fianzas, avales y otras responsabilidades eventuales, las relacionadas con anticipos sobre valores a la vista negociados, las destinadas a financiar exportaciones y las destinadas a otorgar apoyo financiero a damnificados por factores climáticos (el decreto 5943, también del 15 de diciembre, reglamentó la ley 19.365); la ley 19.372, del 17 de diciembre, aprobó el convenio realizado entre Argentina y Paraguay, para construir un puente internacional sobre el río Paraná, uniendo las ciudades de *Posadas y Encarnación*; la ley 19.453, del 24 de enero de 1972, dictó las normas referidas a la adjudicación de *viviendas* construidas en cumplimiento del plan dispuesto por la ley 17.605, de 1967 (el decreto 3472, del 7 de junio, reglamentó la ley 19.453); la ley 19.468, del 1 de febrero, declaró de interés nacional la organización y realización del *XI campeonato de fútbol por la copa mundial de la FIFA 1978*, creando la comisión nacional de apoyo (el decreto 489, también del 1 de febrero, integró la comisión de 21 miembros, creada por la ley 19.468); la ley 19.498, del 18 de febrero, dispuso que la Dirección Nacional de Vialidad tendría a su cargo la administración y el manejo de los recursos provenientes de los préstamos que la Nación hubiera obtenido u obtuviera, de organismos internacionales económico-financieros, con destino a la realización de estudios y a la construcción, mejoramiento y reconstrucción de *caminos provinciales*, que no formaran parte del sistema troncal de caminos nacionales; el decreto 2866, del 15 de mayo, modificó el sistema de recaudación y control del Fondo de ahorro creado por la ley 18.909; el decreto 2996, del 18 de mayo, aprobó los documentos denominados *Proyecto Salto Grande*; el decreto 2997, también del 18 de mayo, integró la delegación argentina ante la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande; el decreto 4658, del 20 de julio, incluyó a la *Central Nuclear Córdoba* entre las grandes obras públicas a financiarse con los recursos previstos en las leyes 19.063, y 19.287, de 1971; y el decreto 5428, del 16 de agosto, aprobó los pliegos tipo de bases y condiciones para locación de obras y suministros de obras públicas.

En materia de *empresas del Estado*, la ley 19.351, del 1 de diciembre de 1971, formalizó la transferencia de dominio de los bienes inmuebles que pertenecían a las empresas de servicios públicos de *electricidad* y de *tranvías*, integrantes de los grupos AMFORP, EEA y ANSEC, adquiridos por el Estado argentino por acuerdo del 28 de noviembre de 1958 (sic); el decreto 6198, del 22 de diciembre, modificó el decreto 8053/68, que había aprobado el conve-

nio celebrado con *HIDRONOR*, para la construcción y explotación de El Chocón-Cerros Colorados; la ley 19.400, del 29 de diciembre, autorizó al ministerio de Defensa a constituir con *FORJA* Argentina, una sociedad anónima para el desarrollo y explotación de todas las actividades que son propias de las industrias automotriz y mecánica en general; el decreto 6404, del 31 de diciembre, dispuso que las instalaciones para proveer servicios, a los solicitantes domiciliados fuera del área de tarifas básicas, en zonas suburbanas de las áreas simples o múltiples, serían construidas *sin excepción* por *ENTEL*, previo pago por parte del interesado del importe que en cada caso se debiera satisfacer; el decreto 156, del 14 de enero de 1972, dispuso el cese del funcionamiento de *FERRODINIE*, y su traspaso a DINIE; la ley 19.435, del 18 de enero, extendió los beneficios de la ley 19.035, de 1971 (otorgado a empresas locales adjudicatarias de licitaciones referidas al plan de mediano plazo de *Ferrocarriles Argentinos*), a las empresas locales que como obligadas principales, asociadas o en la calidad de proveedores o subcontratistas, como consecuencia del referido plan, concurrieran al cumplimiento de licitaciones o contrataciones directas (el decreto 175, también del 18 de enero, dictó las respectivas normas de procedimiento (46); la ley 19.565, del 7 de abril, *prorrogó* hasta el 8 de mayo de 1972, el pago de las facturas vencidas por suministro de *electricidad*; la ley 19.573, del 18 de abril, autorizó que el estatuto de *SEGBA* previera la forma de participación en el directorio, del personal dependiente; la ley 19.600, del 27 de abril, mantuvo la prórroga dispuesta por la ley 19.565, y dispuso otra para las facturas correspondientes al segundo trimestre de 1972; la ley 19.647, del 17 de mayo, declaró de utilidad pública y sujeto a expropiación, el fondo de comercio de *Astrasur*, Refinerías Patagónicas de Petróleo (la ley 19.848, del 25 de setiembre, declaró de utilidad pública y sujeto a expropiación, el inmueble en cuya superficie se hallan situadas las plantas industriales de destilación de petróleo e instalaciones auxiliares que integran el fondo de comercio de Astrasur); el decreto 2974, del 17 de mayo, facultó al ministerio de Industria y Minería para constituir *Petroquímica EN*; la ley 19.653, del 23 de mayo, redujo de *10%* a *5%* la alícuota del impuesto a las *ventas* que abonara *SOMISA*; la ley 19.654, también del 23 de mayo, creó la *Empresa nacional de correos y telégrafos* (ENCOTEL); el decreto 3363, del 2 de junio, derogó el decreto 116/71, que le había autorizado a *ELMA* a constituir una sociedad anónima, como consecuencia de lo cual autorizó a dicha sociedad a liquidar los negocios pendientes o efectuados juntamente con Mitsui y Astramar; la ley 19.692, del 19 de junio, transfirió al patrimonio de *Petroquímica EN*, el paquete accionario que posee el Estado Nacional en la Compañía Metalúrgica Austral Argentina; la ley 19.700, del 23 de junio, dispuso que *TARENA* pasara a depender del Comando en Jefe de la Armada; el decreto 5041, del 4 de agosto, *eximió* a HIDRONOR y a las empresas provee-

(46) Hablando de ferrocarriles, el decreto 3027, del 22 de mayo de 1972, dispuso que se permitiría cargar animales diferentes en un mismo vagón, o de la misma especie pero de sexo opuesto, ¡sólo cuando pudieran ser colocados en espacios separados!, no rigiendo esta restricción para animales castrados. ¿Por qué impedirles pasar "un buen rato", a quienes —sin saberlo— iban al matadero?

doras nacionales del complejo El Chocón-Cerros Colorados, del pago de la tasa por comprobación de destino de las mercaderías importadas; la ley 19.812, del 30 de agosto, aprobó el convenio celebrado entre FM y la sociedad anónima Ragor, para constituir *Carboquímica Argentina* SA, para desarrollar actividades industriales y comerciales propias de la industria carboquímica, derivada de la destilación de alquitranes de hulla que produce SOMISA; y el decreto 5863, del 31 de agosto, aprobó un contrato celebrado entre *HIPASAM* y el Banco Interamericano de Desarrollo, para financiar el proyecto de explotación de mineral de hierro de Sierra Grande.

En materia de *deuda pública*, la ley 19.328, del 29 de octubre de 1971, dispuso que toda gestión o convenio a celebrarse entre cualquier organismo del Estado y organismos e instituciones de créditos públicos y privados, domiciliados en el extranjero, sería dirigida por el ministerio de Hacienda y Finanzas (el decreto 5011, también del 29 de octubre de 1971, reglamentó la ley 19.328); la ley 19.354, del 3 de diciembre, autorizó al Poder Ejecutivo para *consolidar*, mediante la entrega de un bono al BCRA, las obligaciones del Tesoro nacional con dicha institución al 30 de noviembre de 1971, el cual pagaría *0,7%* de interés anual, y *0,05%* (sic) de amortización anual acumulativa; la ley 19.392, del 24 de diciembre, dispuso la emisión de un título con tasa de interés *variable*, por *$us 5 M.*, destinado a financiar el Fondo Nacional de Inversiones; la ley 19.393, también del 24 de diciembre, dispuso la emisión de *bonos seriados* con tasa de interés variable, por *$us 5 M.*, con el mismo destino; el decreto 478, del 31 de enero de 1972, elevó a *20%* anual, la tasa de interés de los Bonos nacionales de obras públicas; y la ley 19.687, del 15 de junio, le *prohibió* a las compañías de seguros y entidades financieras mantener BONEX en sus carteras.

Además, la ley 19.524, del 14 de marzo de 1972, estableció el régimen de *escuelas de zonas y áreas de frontera*; y la ley 19.836, del 15 de setiembre, aprobó el régimen general y estructural para el desenvolvimiento y control de las *fundaciones*.

En materia de *jubilaciones y pensiones*, la ley 19.317, del 22 de octubre de 1971, "posibilitó que los trabajadores autónomos se pudieran jubilar sin el requisito de aportes mínimos regulares" (de Estrada, 1993), al disponer que el haber de quienes hicieran uso del derecho de opción que confiere el párrafo segundo del inc. b del art. 15 de la ley 18.038, se determinaría *como si todos los servicios así computados fueran autónomos*; el decreto 5006, del 29 de octubre, creó una *comisión asesora permanente*, en el ministerio de Bienestar Social, para proyectar los regímenes jubilatorios a instituirse, de conformidad con las leyes 18.037 y 18.038, de 1969; el decreto 5014, también del 29 de octubre, dispuso que el *BANADE* podría otorgar créditos sin exigir las constancias de que los beneficiarios no tuvieran deudas con el sistema previsional; el decreto 1654, del 27 de marzo de 1972, aprobó el régimen jubilatorio complementario para *pilotos* aviadores de líneas aéreas comerciales y regulares; el decreto 3555, del 12 de junio, dispuso que tendría derecho a la jubilación ordinaria, con *55* años de edad y *30* de servicio los varones, y con *50* años de edad y *27* de servicios las mujeres, ocupados en la industria

de la *carne*; la ley 19.709, del 30 de junio, *intervino* durante 60 días el Instituto Nacional de Servicios Sociales para jubilados y pensionados; el decreto 4403, del 12 de julio, delegó en el ministerio de Bienestar Social, la facultad de otorgar *pensiones a la vejez y por invalidez*; y la ley 19.841, del 19 de setiembre, equiparó los beneficios que tenían los *magistrados y funcionarios judiciales* que se hubieran jubilado en base a otros regímenes, con los que otorga la ley 18.464, de 1969, que instituyó el régimen jubilatorio especial para los referidos funcionarios.

En materia de *promoción regional*, la ley 19.614, del 3 de mayo de 1972, facultó al Poder Ejecutivo nacional para ampliar el régimen establecido en las leyes 17.010, de 1966 y 18.202, de 1969 (promoción de la provincia de *Tucumán*); la ley 19.615, también del 3 de mayo, autorizó la instalación en la provincia de Tucumán, de una o más plantas *automotrices*; el decreto 2558, dictado en la misma fecha, reglamentó la ley 19.614, de 1972, que había ampliado los beneficios establecidos en las leyes 17.010, de 1966, y 18.202, de 1969, referida a la promoción económica de la provincia de Tucumán; el decreto 2559, también del 3 de mayo, incluyó una porción de la provincia de Tucumán, dentro de los beneficios de promoción turística establecidos por la ley 18.674, de 1970; el decreto 5301, del 9 de agosto, *desestimó* las ofertas presentadas en base a la ley 19.615, de 1972, para instalar actividades *automotrices* en la provincia de Tucumán; la ley 19.780, también del 9 de agosto, facultó al Poder Ejecutivo nacional, a negociar con las firmas cuyas ofertas fueron desestimadas por el decreto 5301/72, la ampliación y mejora de las referidas propuestas; el decreto 5302, dictado en la misma fecha, dispuso que el Poder Ejecutivo elevaría el resultado de las negociaciones dispuestas por la ley 19.780, antes del 31 de agosto de 1972; y el decreto 6564, del 26 de setiembre, autorizó a *Saab Scania*, la instalación de una planta industrial en Tucumán.

La ley 19.640, del 16 de mayo de 1972, eximió del pago de todo impuesto nacional (a los réditos, a las ventas, a las ganancias eventuales, a la trasmisión gratuita de bienes, internos, a la tierra, compraventa de divisas, valores mobiliarios, y cualquiera que se pudiera crear en el futuro), que pudiera corresponder por hechos, actividades u operaciones que se realizaren en el Territorio Nacional de *Tierra del Fuego*, Antártida e Islas del Atlántico Sud. El referido territorio fue constituido como *área franca*, menos la Isla Grande de Tierra del Fuego, que se constituyó en *área aduanera especial* (el decreto 9208, del 28 de diciembre, reglamentó la ley 19.640). "Tierra del Fuego fue la jurisdicción donde más aumentó la población entre 1970 y 1980; fue, además, la única jurisdicción donde el aporte migratorio superó al crecimiento vegetativo" (Bertinotti de Petrei, 1980). "El número de establecimientos industriales pasó de *60* a *158* entre 1973 y 1984, *28* dedicados a la construcción de maquinaria, aparatos y accesorios eléctricos, *27* a la fabricación de productos alimenticios, *23* a la de productos textiles y *20* a la industria de la madera y corcho... Radios y TV: mientras en 1973, *94%* se produjo en el Polo Metropolitano, en 1984 Tierra del Fuego produjo *62%* y el Polo Metropolitano *33%*" (Roitter, 1987).

La ley 19.375, del 20 de diciembre de 1971, creó la *Comisión Plan Huarpes*, para coordinar, ejecutar y supervisar los planes tendientes a activar y

desarrollar la economía de la provincia de *San Juan* (el decreto 5035, del 4 de agosto de 1972, reglamentó la ley 19.375); y la ley 19.748, del 26 de julio de 1972, *eximió* del pago del impuesto a las *ventas*, a las de hilados, tejidos y demás productos elaborados con seda natural en establecimientos que se instalaran en el departamento General Obligado, de la provincia de *Santa Fe*.

Mientras que en materia de promoción *sectorial*, el decreto 1309, del 8 de marzo de 1972, rechazó la única propuesta que se había presentado a la licitación convocada por el decreto 43/71, al tiempo que autorizó a la firma *PAPEL PRENSA* SAICF&M (representada por los mismos que habían realizado la presentación que resultó rechazada), a instalar una planta para fabricar papel prensa gozando de todos los beneficios previstos en el decreto 43/71; en tanto que el decreto 6956, del 6 de octubre de 1972, aprobó el contrato celebrado entre el Estado Nacional y la firma PAPEL PRENSA, disponiendo que la planta se localizara en San Pedro, Provincia de Buenos Aires, que el Banco Nacional de Desarrollo avalara operaciones hasta *$us 25 M.*, que el Estado adoptara las medidas necesarias para que el papel diario importado no entrara en competencia con el nacional, cuando éste cumpliera con las condiciones de calidad previstas, para lo cual habría de establecer un régimen de licencias previas de importación, y que las acciones ordinarias se suscribirían de la siguiente manera: *26%* por el grupo fundador, *25%* por el Estado Nacional, *20%* por los usuarios habituales de papel de diario, *10%* por el público en general, y *19%* por los proveedores de materia prima, locadores de obra y servicios y contratistas de PAPEL PRENSA.

Además, la ley 19.597, del 27 de abril de 1972, reguló y fiscalizó la producción, industrialización y comercialización de materias primas sacarígenas, azúcar y subproductos, creando el *Fondo nacional azucarero*, fijando anualmente el cupo de producción de azúcar, y prohibiendo la instalación de nuevos ingenios durante 10 años; la ley 19.648, del 17 de mayo, declaró de interés nacional la explotación, industrializacion y comercialización de *carbón*, que realizara Yacimientos Carboníferos Fiscales (*YCF*); la ley 19.652, del 22 de mayo, modificó la ley 19.061, de 1971, referida a la desgravación de la adquisición de valores mobiliarios, emitidos por empresas nacionales, a efectos del impuesto a los *réditos*; el decreto 4078, del 28 de junio, dispuso que los inversores nacionales que suscribieran acciones de la sociedad anónima que resultara adjudicataria de la planta de *aluminio* de Puerto Madryn, debían depositar en el BANADE, un importe equivalente al del impuesto o anticipo que se tratara, más un cuarto de dicha suma; el decreto 4729, del 25 de julio, autorizó al ministerio de Industria y Minería, para considerar planes industriales para la producción de *grabadores* en cinta magnética, con integración de partes de industria nacional; la ley 19.787, del 16 de agosto, declaró de interés nacional la difusión de la *música argentina*, eximiéndola del pago de impuestos, contribuciones, derechos u otros tributos; la ley 19.831, del 11 de setiembre, aprobó el régimen de promoción de la industria *naval* (el decreto 6099, también del 11 de setiembre, reglamentó la ley 19.831); el decreto 6479, del 21 de setiembre, destinó $ley 1,9 M. (equivalentes a *$us 140.000*, al tipo de cambio paralelo), para subsidiar la construcción de *barcos pesqueros*; la ley 19.870, del 4 de octubre, modificó el decreto 6677/63, que había creado el *Fondo*

nacional de la marina mercante (el decreto 6823, también del 4 de octubre, reglamentó la ley 19.870); y la ley 19.800, del 23 de agosto de 1972, reguló las actividades tabacaleras a partir del 1 de enero de 1973. Creó el *Fondo Especial de Tabaco*, principalmente con *7%* del precio total de venta al público de cada paquete de cigarrillos, para abonarle al productor de tabaco un sobreprecio, de hasta *60%* del precio del tabaco al productor fijado por el Poder Ejecutivo durante 1973, descendiendo luego hasta *40%* durante 1978. El *80%* de los recursos recaudados por el Fondo se distribuiría a través de las provincias productoras de tabaco.

Por último, la ley 19.904, del 20 de octubre de 1972, aprobó la promoción de los *parques industriales* (el decreto 4411, del 15 de mayo de 1973, reglamentó la ley 19.904).

e. Asistencia a empresas privadas en dificultades. El decreto 5163, del 8 de noviembre de 1971, dispuso la continuación de la actividad del *Frigorífico Swift de La Plata*; la ley 19.374, del 20 de diciembre, derogó la ley 18.792, de 1970, que facultaba a privatizar el capital de la *Compañía Nacional Azucarera*; la ley 19.543, del 29 de marzo de 1972, declaró de utilidad pública y sujeto a expropiación, los inmuebles y el activo físico de *Textil Escalada*, ubicados en Los Ralos, provincia de Tucumán; la ley 19.611, del 3 de mayo, autorizó al Poder Ejecutivo para pagar las deudas que *Paz y Posse, Ingenio San Juan* tenía con productores cañeros, por contratos de compraventa de caña; la ley 19.612, también del 3 de mayo, autorizó lo mismo en los casos de la *Compañía Azucarera Tucumana, Ingenio y Destilería La Trinidad, e Ingenio Santa Rosa*; la ley 19.727, del 11 de julio, autorizó al Poder Ejecutivo para pagar las deudas que la *Compañía Industrial del Norte de Santa Fe* tenía con productores cañeros, por contratos de compraventa de caña (el decreto 4398, también del 11 de julio, reglamentó la ley 19.727); y el decreto 4690, del 21 de julio, dispuso la continuación de la explotación de de *Ingenio y Destilería La Trinidad, Ingenio y Destilería La Florida, e Ingenio Santa Rosa.*

f. Otras medidas. La ley 19.316, del 22 de octubre de 1971, creó el *Instituto de servicios sociales para las actividades rurales*; la ley 19.359, del 9 de diciembre, facultó al BCRA para aplicar sanciones frente a violaciones de disposiciones en materia *cambiaria*; la ley 19.642, del 16 de mayo de 1972, transformó el *Banco Municipal* de la ciudad de Buenos Aires, en el *Banco de la Ciudad de Buenos Aires*; y la ley 19.742, del 25 de julio de 1972, dispuso que las personas de existencia visible y jurídicas, y las sucesiones indivisas, *podrían* actualizar el valor de sus bienes a los efectos *contables* (el decreto 8626, del 7 de diciembre, reglamentó la ley 19.742).

g. Desacuerdo con el Fondo Monetario Internacional. "El 2 de febrero de 1972 el ministro de justicia Ismael Bruno Quijano viajó a Washington por disposición del presidente Lanusse, con la misión de destrabar varias gestiones ante los organismos internacionales... en mi carácter de asesor, fuí su único acompañante en dicha misión [Albino Gómez]... El presidente del BCRA Carlos S. Brignone le había hecho saber a Quijano que los norteamericanos se oponían al paquete de medidas económicas adoptadas por el gobierno

argentino, y que además no auspiciaban el plan de créditos solicitados... Quijano visitó a Henry Kearns, presidente del EXIMBANK, garantizándole que no estaba dentro de la política del gobierno estatizar empresas. Kearns se mostró satisfecho y ofreció firmar un convenio por Sus 100 M. esa misma tarde. Y ese mismo día se le informó a Brignone que el FMI había otorgado 'luz verde' a las negociaciones, con apoyo de los representantes norteamericanos ante ese organismo... El ministro volvió inmediatamente a Buenos Aires, para comunicar personalmente a Lanusse el éxito de su misión" (Gómez, 2002).

No obstante lo cual "el 28 de abril de 1972 el FMI no incorporó a su reunión de directorio el tratamiento del *stand by* solicitado por Argentina. Esto implica una crisis sin precedentes, por cuanto es la primera vez que virtualmente se posterga la autorización del uso del primer tramo de crédito a un miembro pleno del Fondo... Dados los hechos ocurridos en los últimos 30 días, la determinación del FMI no podía ser otra de manera alguna... A solicitud del gobierno Nacional, la misión especial del Fondo redactó un informe el 15 de marzo de 1972, en el cual analizó prolijamente la evolución de todos los aspectos de la economía argentina a partir de 1967 y recomendó las medidas que debían adoptarse para confrontar la crisis del balance de pagos,... pero desde comienzos de abril de 1972 el gobierno Nacional se dedicó a la ingrata tarea de poner en evidencia su más absoluta falta de interés en la rectificación de la política económica" (*Economic survey*, 2 de mayo de 1972).

. . .

La ley 19.569, del 13 de abril de 1972, creó el *Consejo nacional económico y social*, integrado por un presidente, un vicepresidente, un secretario general y *40* consejeros (20 representantes de los trabajadores organizados; otros tantos de los empresarios de los sectores industrial, comercial y agropecuario), para proponer orientaciones fundamentales y opinar en materia socioeconómica, específicamente en lo concerniente a precios, salarios, empleo, seguridad social, salud, vivienda, producción, comercio exterior e interior, moneda, crédito, mercado de capitales e inversiones; y el decreto 7160, del 16 de octubre, asignó los lugares que ocuparían los 20 consejeros empresarios, entre distintas entidades.

El 19 de enero y el 8 de febrero de 1962, el entonces presidente del BCRA Eustaquio A. Méndez Delfino, le había enviado notas *reservadas* al entonces ministro de Economía Carlos A. Coll Benegas, alertándolo principalmente sobre la peligrosa reducción de las reservas del BCRA. Pues bien, el 18 de noviembre de 1971 el entonces presidente del BCRA Carlos S. Brignone avanzó más aún, cuando al hablar en el almuerzo mensual del Foro de la Libre Empresa, dijo que "la inflación supera el límite normal en Argentina (*25-30%* anual), porque se sitúa en *40%* anual; desde octubre de 1970 hasta ahora [noviembre de 1971] la pérdida de divisas fue la más grande que soportó el país en toda su historia, por lo que en términos netos hoy nos encontramos en cero; y por primera vez en su historia el país puede llegar a la cesación de pagos" (*La Prensa*, 19 de noviembre de 1971). En el plano periodístico, a este gesto se lo denominó "terrorismo económico".

Casi 10 meses más tarde, más precisamente el 9 de setiembre de 1972, la *Confederación General Económica* (CGE) y la *Confederación General del Trabajo* (CGT) publicaron una solicitada, afirmando que "el aumento de los salarios y remuneraciones debe responder al imperativo de que los mismos realmente cumplan una finalidad social. El salario real no puede ni debe estar ajustado a lo que indiquen 'las posibilidades y/o razones de orden económico'", y proponiendo "adecuar el plazo de pago de los anticipos, impuestos y cargas sociales, a la evolución de la coyuntura económica; reducir sustancialmente las tasas activas de interés; habilitar en todos los bancos del país una línea adicional de créditos de reactivación, en función de las ventas realizadas durante el año anterior por cada empresa solicitante; prohibir el funcionamiento de las financieras filiales de entidades bancarias; y prohibir la importación de bienes suntuarios, prescindibles y aquellos que la industria nacional produce en condiciones de calidad y cantidad suficientes". Un par de días después, la *Unión Industrial Argentina*, la *Sociedad Rural Argentina*, la *Cámara Argentina de Comercio* y la *Bolsa de Comercio de Buenos Aires*, emitieron una declaración sosteniendo que "un simple aumento de los salarios nominales tendrá un efecto contrario al buscado, y que los aumentos repetidos de salarios provocan desocupación". ¿Qué era esto, economía o política?

4.5. Wehbe

De Wehbe se podrá decir cualquier cosa, menos que como ministro de Economía era un desubicado. En efecto, "en las 3 ocasiones en que fui ministro [a partir de 1962, 1972 y 1982] los principales problemas derivaban de la misma causa: la crisis de liderazgo político... Cuando se fija la fecha de la elección, la disciplina administrativa se relaja y es más difícil lograr que se hagan las cosas" (Wehbe, 1990).

Las principales medidas adoptadas durante su gestión fueron las siguientes:

a. Precios y mercados de bienes. La ley 20.125, del 26 de enero de 1973, modificó la ley 19.508, de 1972 (de *abastecimiento*), al tiempo que derogó la ley 19.676, también de 1972, que prohibía otorgarle créditos a los infractores de la ley de abastecimiento; la ley 20.129, del 29 de enero, supendió durante *60* días los trámites de ejecución de sentencias en *juicios hipotecarios*; la ley 20.134, del 2 de febrero, redujo durante 1973, en *2* puntos porcentuales, la alícuota del impuesto a las *ventas*, y le indicó al BCRA que adoptara medidas para reducir el costo financiero, de manera que los industriales no tuvieran que trasladar a precios la incidencia sobre sus costos, de aumentos salariales no superiores a *20%* (47); la ley 20.135, también del 2 de febrero, facultó al Poder Ejecutivo para disponer la aplicación de la *veda* al consumo interno de

(47) A raíz de lo cual la circular BCRA B 994, del 8 de febrero de 1973, redujo en *3* puntos porcentuales la tasa de interés anual, la cual se acordaría a las empresas manufactureras y comerciales, mayoristas y minorista.

carne vacuna; la ley 20.309, del 26 de abril, *prohibió* la sustitución total o parcial de la grasa u otros componentes normales e intrínsecos de la *leche*, por otros de origen animal, vegetal, sus mezclas, aceites hidrogenados o cualquier otra sustancia natural o artificial, al igual que la adición de elementos de carga de uso no permitido por las reglamentaciones en vigencia; y la ley 20.487, del 23 de mayo, modificó la asignación de cupos para la producción de *azúcar*.

b. Salarios y condiciones laborales. La ley 20.062, del 28 de diciembre de 1972, unificó los procedimientos en los *tribunales* de trabajo bancarios y de seguros, reaseguros, capitalización y ahorro; la ley 20.160, del 15 de febrero de 1973, aprobó el estatuto del *jugador de fútbol* profesional; el decreto 1911, del 14 de marzo, dispuso que el Estado nacional se haría cargo del pago de la *garantía horaria*, cuando las empresas frigoríficas no estuvieran en condiciones financieras de afrontarlo; la ley 20.227, del 22 de marzo, creó el *Fondo especial del seguro*, financiado con *1%* de las remuneraciones percibidas por el personal en relación de dependencia, más *1%* de las primas comerciales de los nuevos contratos de seguros. Para anticipar el pago de indemnizaciones al personal (el decreto 2226, también del 22 de marzo, reglamentó la ley 20.227); la ley 20.321, del 27 de abril, aprobó la ley orgánica de las *mutualidades*; la ley 20.392, del 16 de mayo, dispuso que no se podrían establecer diferencias de remuneración entre la mano de obra *masculina y femenina*, por un trabajo de igual valor; el decreto 4499, también del 16 de mayo, aprobó el procedimiento para hacer efectivo el derecho otorgado por la ley 18.596, de 1970 (normas de pago de sueldos y salarios), en el caso de trabajadores ocupados por contratistas o intermediarios; la ley 20.400, del 17 de mayo, *prohibió* los actos que atentaran contra la libertad de contratación laboral; y la ley 20.490, del 23 de mayo, modificó la ley 18.596.

c. Política fiscal. En materia de *ingresos*, la ley 19.892, del 13 de octubre de 1972, creó un gravamen nacional de emergencia a los *inmuebles urbanos*, aplicable durante 1972, equivalente a *100%* de lo abonado en concepto de impuesto inmobiliario (pero la ley 20.048, del 28 de diciembre, derogó desde su vigencia la ley 19.892); la ley 19.958, del 20 de noviembre, *eximió* del impuesto establecido por la ley 18.332, de 1969 (a los *edulcorantes artificiales*), a quienes destinaran el ácido ciclohexilsulfámico e imida-o-sulfobenzoica, a procesos industriales en los cuales su aplicación no tuviera ninguna relación con su uso como edulcorante, y cuyo producto final no fuera susceptible de ingestión humana; la ley 19.976, del 28 de noviembre, *eximió* del impuesto a los réditos, a los *intereses* que los bancos de Galicia, Italia y Río de la Plata, Interior y Buenos Aires, Español del Río de la Plata, Ganadero Argentino, Río de la Plata, y Nuevo Banco Italiano, giraran al exterior para atender la suscripción de Bonos seriados de la deuda externa; la ley 20.046, del 28 de diciembre, modificó varios impuestos; y la ley 20.051, también del 28 de diciembre, obligó a *revaluar* el valor computable de la hacienda reproductora hembra de sus establecimientos de cría, abonando *10%* de la diferencia en concepto de impuesto a la revaluación de hacienda reproductora hembra.

El decreto 439, del 23 de enero de 1973, dispuso que quienes regularizaran su situación impositiva no después del 20 de abril de dicho año, podrían

abonar los importes resultantes en hasta *12* cuotas mensuales, con *6%* anual de interés, en hasta *24* cuotas, con *12%* anual de interés, o en hasta *36* cuotas, con *24%* anual de interés; la ley 20.192, del 28 de febrero de 1973, dispuso que los elaboradores, importadores y titulares de *especialidades farmacéuticas*, tributarían *1%* del total neto facturado por la venta de dichas especialidades; la ley 20.219, del 19 de marzo de 1973, modificó la ley de procedimientos de aplicación y percepción de impuestos; la ley 20.372, del 11 de mayo de 1973, estableció un impuesto de *emergencia* para 1973 y 1974, en proporción a los montos abonados (*20%* del impuesto a las ganancias eventuales, *30%* de los impuestos a los réditos, sustitutivo del gravamen a la trasmisión gratuita de bienes y al patrimonio neto, *50%* del impuesto a la tierra), al tiempo que *aumentó* en 3, 4 y 5 puntos porcentuales según el bien, la alícuota del impuesto a las *ventas*; la ley 20.422, del 21 de mayo de 1973, fijó en *65%* la alícuota del impuesto a los *cigarrillos* negros, y *66,5* la correspondiente al resto de los cigarrillos; la ley 20.426, del 21 de mayo de 1973, creó una contribución de *1,5%* del valor de las ventas de ganado *equino*, destinándose *75%* de la recaudación al Instituto nacional de la actividad hípica; la ley 20.446, del 22 de mayo de 1973, facultó al Poder Ejecutivo a otorgar *facilidades de pago*, durante un lapso de hasta *24* meses, de los impuestos que recayeran sobre el *petróleo*, sus derivados y demás combustibles y lubricantes, adeudados hasta el 28 de febrero de 1973; y la ley 20.453, del 22 de mayo de 1973, creó un impuesto especial a la compra de cada entrada o derecho de acceso a *casinos*, salas de juego e hipódromos.

En materia de *gastos*, la ley 19.929, del 3 de noviembre de 1972, creó el *Fondo nacional de la vivienda* (FONAVI), en base a *2,5%* de las remuneraciones, a cargo del empleador, para financiar exclusivamente viviendas económicas de interés social (el decreto 7680, también del 3 de noviembre, reglamentó la ley 19.929; aclarando el decreto 462, del 23 de enero de 1973, que el aporte establecido en la ley 19.929, se efectuaría sobre el total de las remuneraciones sujetas a descuentos jubilatorios).

La ley 20.088, del 9 de enero de 1973, ratificó el convenio suscripto entre la Nación y las provincias de Chaco, Formosa, Jujuy y Salta, para crear el Comité de Cuenca Hídrica del *Río Bermejo*; la ley 20.139, del 6 de febrero, dispuso la *expropiación* de los bienes necesarios para la ejecución de las obras de *Salto Grande*; la ley 20.385, del 15 de mayo, declaró de utilidad pública y sujetos a expropiación, los bienes cuya disposición resultara necesaria para llevar al aprovechamiento hidroeléctrico de *Alicurá*, sobre el río Limay; la ley 20.431, del 21 de mayo, facultó a Agua y Energía Eléctrica la adopción de las medidas necesarias para la aceleración del proceso de construcción de la presa hidroeléctrica de *Futaleufú*, en forma tal que la primera turbina del proyecto estuviera en condiciones de generar y suministrar energía eléctrica a la planta de aluminio de ALUAR, dentro del plazo máximo que vence del 18 de febrero de 1975; y el decreto 4917, de 23 de mayo de 1973, declaró de interés nacional la construcción y puesta en marcha de la *Central nuclear de Embalse Río Tercero*.

Además, el decreto 981, del 5 de febrero de 1973, habilitó en el ministerio de Bienestar Social, un *registro de locatarios* que estuvieran en condicio-

nes de demostrar fehacientemente su incapacidad económica para el pago de los alquileres que les correspondiera abonar en virtud de la ley 18.880, de 1970; la ley 20.173, del 22 de febrero, creó el *Instituto nacional de la administración pública*, para ocuparse de la capacitación, actualización, especialización y formación de los recursos humanos requeridos por el sector público; la ley 20.240, del 30 de marzo, dispuso que el régimen de trabajo del personal de la Dirección General Impositiva, se regularía mediante convenciones colectivas de trabajo; y la ley 20.290, del 14 de abril, dispuso lo mismo que la ley 20.240, pero referido al personal de la Dirección Nacional de Aduanas.

En materia de *empresas del Estado*, la ley 19.955, del 20 de noviembre de 1972, dispuso que *HIDRONOR* libraría al servicio las instalaciones a medida que ellas pudieran suministrar energía, de manera que se asegurara permanente *prioridad* a la región del Comahue en el abastecimiento de potencia y energía eléctrica proveniente de sus centrales; el decreto 8622, del 7 de diciembre, dispuso que la Nación le otorgaría a *HIDRONOR* un aval por las obligaciones asumidas por el BANADE, como consecuencia de un convenio de financiación para la adquisición, en Alemania, de 2 generadores hidráulicos; el decreto 8668, también del 7 de diciembre, autorizó al Poder Ejecutivo para garantizarle al BANADE por obligaciones referentes a un convenio de préstamo celebrado entre *HIDRONOR* y el Banco Central de España; la ley 20.050, del 28 de diciembre, autorizó a *HIDRONOR* a realizar los estudios y proyectos, y a proceder a la ejecución y explotación del aprovechamiento hidroeléctrico de *Alicurá*, sobre el río Limay, *Collon Curá*, sobre el río homónimo, y *Piedra del Aguila*, sobre el río Limay.

La ley 20.003, del 5 de diciembre de 1972, dispuso que por los elementos, equipos y maquinarias de fabricación nacional que la Compañía argentina para el desarrollo de la industria del petróleo y minerales (*CADIPSA*) adquiriera para la ejecución del contrato aprobado por la ley 17.656, de 1968, los fabricantes nacionales gozarían de los reintegros y exenciones impositivas a los cuales serían acreedores en el caso de que tales elementos fueran exportados (el decreto 8572, también del 5 de diciembre, reglamentó la ley 20.003); la ley 20.055, del 28 de diciembre, transformó a *ELMA* en sociedad anónima (el decreto 2677, del 6 de abril de 1973, aprobó el estatuto respectivo); el decreto 9435, del 30 de diciembre, durante el último trimestre de 1972 afectó la totalidad de los recursos del Fondo nacional de infraestructura del transporte, al financiamiento del plan de inversiones de *ferrocarriles argentinos*; el decreto 193, del 11 de enero de 1973, aprobó el plan de expansión de *SOMISA*, para elevar a aproximadamente *4 M.* de toneladas anuales de acero, la capacidad de la planta General Savio; el decreto 1111, del 9 de febrero, aprobó el estatuto orgánico de la Empresa nacional de correos y telégrafos (*ENCOTEL*); la ley 20.324, del 27 de abril, constituyó *Obras sanitarias de la Nación*, empresa del Estado; y la ley 20.432, del 22 de mayo, aprobó el acta constitutiva de *Petroquímica Río Tercero*.

La ley 19.978, del 28 de noviembre de 1972, creó los *Valores Nacionales Ajustables* (VANAS), emitidos en moneda nacional, que pagarían semestralmente *7%* anual de interés, y amortizaciones de *20%* anual a partir del segun-

do año de emisión. Los servicios de renta y amortización habrían de ser pagados ajustando el valor nominal de los mismos, mediante la aplicación del porcentaje de variación, disminuido en *5* puntos anuales, del nivel general del índice de precios mayoristas nacionales no agropecuarios. En otros términos, se incorporó la *indexación* (en rigor, *indización*) a la deuda pública (el decreto 8416, también del 28 de noviembre, autorizó una primera emisión de Vanas por valor de $ley 400 M., equivalentes a *$us 31,4 M.*, al tipo de cambio paralelo); la ley 19.979, también del 28 de noviembre, le prohibió a las compañías de seguros y a las entidades financieras, mantener VANAS en sus carteras; pero la ley 20.226, del 22 de marzo de 1973, levantó la prohibición para las compañías de seguros.

El decreto 7822, del 9 de noviembre de 1972, facultó a los gobiernos *provinciales*, a incrementar los *salarios* públicos; el decreto 8245, del 24 de noviembre, autorizó a las provincias equiparar los *salarios* docentes provinciales, a los nacionales; la ley 20.138, del 6 de febrero de 1973, autorizó al Poder Ejecutivo nacional para financiar el déficit presupuestario y de inversiones del territorio nacional de *Tierra del Fuego*; y la ley 20.221, del 21 de marzo, reestructuró el sistema de *coparticipación* de impuestos nacionales entre la Nación y las provincias, planteando un sistema que habría de regir entre el 1 de enero de 1973 y el 31 de diciembre de 1980. El total recaudado por los gravámenes coparticipables se habría de distribuir de la siguiente manera: *48,5%* en forma automática a la Nación (del cual *1,8%* del total a distribuir, iría automáticamente a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires); *48,5%* en forma automática al conjunto de provincias que adhirieran al sistema; y el *3%* restante en forma automática como aporte al Fondo de Desarrollo Regional. El *48,5%* destinado a las provincias sería a su vez distribuido entre ellas *65%* en base a la población, *25%* en base a la brecha por habitante que existía entre cada provincia y el área más desarrollada del país, y el *10%* restante en base a la diferencia entre la densidad de población de cada provincia y el promedio (según la tabla anexa a la ley, *13,57%* de los recursos a coparticipar irían a la provincia de Buenos Aires, *4,39%* a la de Santa Fe, *4,32%* a la de Córdoba y *2,29%* a la de Mendoza). Al adherir, las provincias se obligaban a no aplicar gravámenes locales sobre la misma base imponible, así como a instaurar, desde el 1 de enero de 1974, un régimen de coparticipación provincial con sus respectivas municipalidades.

En materia de *jubilaciones y pensiones*, el decreto 8746, del 13 de diciembre de 1972, aprobó el régimen jubilatorio para el personal de la industria del *chacinado*; la ley 20.147, del 8 de febrero de 1973, creó un *fondo de reserva* del régimen nacional de jubilaciones y pensiones, con los recursos que provinieran de la deuda consolidada de los contribuyentes al sistema de seguridad social, la cual podría ser cancelada en un plazo no mayor a *10* años; el decreto 4777, del 22 de mayo, dispuso que a los efectos de la moratoria dispuesta por la ley 20.147, quienes solicitaran el plazo máximo debían acreditar la existencia de dificultades económico financieras que justificaran el incumplimiento en que hubieran incurrido, y la imposibilidad de pagar íntegramente la deuda; el decreto 2756, del 10 de abril, estableció que todo solicitante de *pensión a la vejez* de *80* años o más, tendría prioridad en el otorga-

miento, tramitación y pago de dicho beneficio; y la ley 20.475, del 23 de mayo, aprobó el régimen de jubilaciones y pensiones para *minusválidos*, entendiendo por tales aquellas personas que tuvieran una disminución de no menos de *33%* en su capacidad laborativa.

En materia de *promoción sectorial y regional*, la ley 19.904, del 20 de octubre de 1972, determinó los beneficios que obtendrían las nuevas actividades y áreas geográficas industriales, distinguiendo entre los beneficios generales (preferencia de compras por parte del sector público, protección arancelaria, estímulos a la exportación) y los beneficios específicos (aportes directos del Estado, hasta *25%* del activo físico, hasta *50%* de los gastos de traslado de empresas, o hasta *50%* de los gastos en investigación básica y aplicada; exención, reducción, suspensión, desgravación y diferimiento de tributos hasta 10 años; exención de derechos de importación a los bienes de capital). Al mismo tiempo y hasta el 31 de diciembre de 1982, sobre las inversiones fijas, se fijó un impuesto de *50%* para las *nuevas instalaciones* que se localizaran en la Provincia de Buenos Aires, en el área circunscripta por un arco de circunferencia con un radio de 40 kilómetros, a partir del kilómetro 0 de la Capital Federal (el decreto 3507, del 20 de abril de 1973, reglamentó la ley 19.904).

La ley 19.938, del 9 de noviembre de 1972, declaró de especial interés para la economía nacional, la promoción del desarrollo de las actividades *mineras*; la ley 19.968, del 24 de noviembre, declaró de interés nacional la preparación y aplicación de programas extraordinarios de *vacunación antisarampionosa* (el decreto 8279, también del 24 de noviembre, reglamentó la ley 19.968); la ley 19.989, del 30 de noviembre, creó el *Fondo especial de extracto de quebracho*, financiado con hasta *30%* del valor de las exportaciones de maderas tánica, hasta *5%* del valor de las exportaciones de cueros no curtidos o aprestados, y *5%* del valor de las exportaciones de extracto de quebracho, con destino a la racionalización e integración de las explotaciones obrajeras, la tecnificación del trabajo de monte, el aprovechamiento de especies sin uso comercial, etc. (el decreto 8459, también del 30 de noviembre, reglamentó la ley 19.989); la ley 19.990, también del 30 de noviembre, dictó las bases para la ejecución de una política integral en materia de *algodón*; la ley 19.995, del 4 de diciembre, modificó la ley 3273, de 1948, dictada en defensa de la riqueza *forestal*; el decreto 8639, del 7 de diciembre, *canceló* la autorización acordada a *Propulsora Siderúrgica*, para la erección de las instalaciones correspondientes a las etapas segunda y tercera de su plan de expansión; el decreto 8776, del 13 de diciembre, dispuso que los recursos del *Fondo nacional azucarero*, creado por la ley 19.597, de 1972, se distribuyeran de la siguiente manera: *5%* para subsidiar estudios e investigaciones para promover la mejor tecnificación del cultivo, *30%* para financiar la transformación agroindustrial de los ingenios, *10%* para financiar a los pequeños productores de caña de azúcar, *25%* a los gobiernos de las provincias productoras de azúcar, *5%* al pago de liquidaciones de compensaciones a la exportación de azúcar, y *25%* para financiar la Dirección Nacional de Azúcar; la ley 20.030, del 20 de diciembre, dispuso la expropiación de terrenos ubicados en el partido de San Pedro, provincia de Buenos Aires, para instalar la planta de fabricación

de papel prensa; y la ley 20.053, del 28 de diciembre, aprobó el convenio de exención de tasas en la tarifa por consumo de energía eléctrica de *ALUAR*.

El decreto 604, del 25 de enero de 1973, aprobó el contrato celebrado con Alcalis de la Patagonia, para la instalación de una planta productora de *carbonato de sodio* en la provincia de Río Negro; el decreto 1261, del 14 de febrero, estableció que las divisas provenientes de la exportación al extranjero (sic) de productos del área aduanera *Tierra del Fuego*, serían liquidadas en su totalidad al tipo de cambio financiero; el decreto 2662, del 6 de abril de 1973, reglamentó la ley 19.938, de 1972 (promoción *minería*); la ley 20.380, del 18 de mayo, declaró de interés nacional la promoción, producción, comercialización y difusión del *libro* argentino y el cumplimiento de los objetivos fundamentales de la política nacional del libro. Para lo cual el libro gozaría de tarifa postal reducida; la importación de libros impresos en castellano cuyo proceso gráfico se hubiera realizado en países cuyo idioma parlante no fuera el español, abonarían un derecho nunca inferior al mayor gravamen o recargo que abone el papel para impresiones; las instituciones bancarias oficiales establecerían sistemas promocionales para incrementar la producción y facilitar la comercialización de libros argentinos; y creó el *Fondo para la Promoción del Libro Argentino*, que se financiaría con hasta *3* ‰ del precio de tapa de cada libro y *0,5%* de los créditos que se le otorguen al sector, para financiar la respectiva línea crediticia; el decreto 4756, del 22 de mayo, incluyó a *Compañía Química* en el régimen de promoción previsto en el decreto 4271/69 (*Petroquímica*); el decreto 4757, también del 22 de mayo, promocionó la industria *textil algodonera*; el decreto 4758, dictado en la misma fecha, promocionó la producción de *maquinarias, equipos e implementos para uso vial*; la ley 20.479, del 23 de mayo, *derogó* el decreto 15.385/57, que había declarado de interés nacional a la industria del *tractor*; y el decreto 4914, también del 23 de mayo, reglamentó parcialmente la ley 19.904 (promoción de *parques industriales*).

d. Asistencia a empresas privadas en dificultades. El decreto 7137, del 16 de octubre de 1972, modificó el decreto 4104/71, reglamentario de la ley 19.026, de 1971, referido al pago de deudas que la *Compañía Azucarera Tucumana, el Ingenio y Destilería La Trinidad, y el ingenio Santa Rosa*, tuvieran pendientes con productos cañeros; la ley 19.924, del 3 de noviembre, modificó la ley 19.181, de 1972, referido al pago por parte de CIFEN, de obligaciones de empresas propietarias de *ingenios* que hubieran firmado los convenios aprobados por las leyes 17.134, 17.222 y 17.395, de 1967, y de aquellas cuyos ingenios cerraron en virtud de la ley 16.326, de 1961; la ley 19.972, del 27 de noviembre, modificó la ley 19.597, de 1972, referida al reinicio de actividades de *ingenios* en quiebra en los que el Estado hubiera dispuesto su continuación por razones de interés público; la ley 19.973, también del 27 de noviembre, dispuso que en las *expropiaciones* de bienes de empresas cuyos titulares hubieran sido declarados en quiebra, el *valor* de aquéllos se estimara en el que tuvieran al tiempo de comenzar la intervención del Estado, y como si ésta no hubiera tenido lugar; la ley 19.980, del 29 de noviembre, modificó la ley 18.832, de 1970, para otorgarle *prioridad*, en el pago de créditos, a los del *Estado* nacional y las empresas y sociedades anónimas con participación estatal

mayoritaria; y el decreto 8590, del 5 de diciembre, creó la *Comisión interministerial* ley 18.832, para desarrollar el procedimiento administrativo para asesorar al Poder Ejecutivo sobre la procedencia y conveniencia de continuar con la explotación de empresas que se encontraran en quiebra o en concurso preventivo.

El decreto 174, del 9 de enero de 1973, calificó de interés público la continuación de la explotación de las empresas *La Bernalesa* y *Gaby Salomón*; el decreto 3802, del 4 de mayo, otorgó anticipos reintegrables, a efectos de facilitar la continuación de las empresas declaradas en quiebra en las que el Estado hubiera dispuesto la continuación de su funcionamiento por razones de interés público; la ley 20.442, del 22 de mayo, creó una *Comisión interministerial* que tendría por cometido intervenir y defender los intereses del Estado, en todos los asuntos atinentes a las sociedades *Compañía Azucarera Tucumana, Ingenio y Destilería La Trinidad, Ingenio y Destilería La Florida, Ingenio Santa Rosa, Paz y Posse Ingenio San Juan, Compañía Azucarera Bella Vista, y Compañía Industrial del Norte de Santa Fe* (el decreto 4772, también del 22 de mayo, dictó las normas para el funcionamiento de la referida comisión); la ley 20.443, también del 22 de mayo, dejó sin efecto la intervención de *Paz y Posse Ingenio San Juan*; la ley 20.450, dictada en la misma fecha, autorizó a dicha comisión, para que procediera a proponer la renegociación de los convenios suscriptos con empresas nacionales con dificultades financieras; la ley 20.474, también del 23 de mayo, dispuso la participación del Estado como accionista mayoritario en la *Fábrica Argentina de Vidrio y Revestimientos de Opalinas Hurlingham*; y el decreto 4888, dictado en la misma fecha, aprobó el nuevo estatuto de la referida empresa.

e. Política monetaria y crediticia. La ley 20.040, del 27 de diciembre de 1972, modificó a partir del 1 de enero de 1973 el Fondo de Garantía de los Depósitos; pero como ya se indicó, el sistema no se puso en práctica porque —como se verá en el capítulo siguiente— la operatoria financiera fue modificada en su totalidad, como consecuencia de la nueva "nacionalización de los depósitos".

Además la ley 19.977, del 28 de noviembre de 1972, autorizó al Poder Ejecutivo para *consolidar*, mediante la entrega de un Bono al BCRA, las obligaciones del Tesoro Nacional con dicha institución al 31 de octubre de 1972, que pagaría *0,75%* de interés anual (sic), y *0,5%* de amortización anual acumulativa; la ley 20.297, del 24 de abril de 1973, hizo lo mismo con respecto a la deuda consolidada al 31 de marzo de 1973; la circular BCRA B 1002, del 22 de febrero de 1973, dispuso que la cartera general de préstamos en pesos, asignada al 31 de enero de 1973, a las empresas que desarrollaran las actividades comprendidas en la circular B 994 (manufacturas y comercio), debían aumentar en siguientes proporciones mínimas: *10%* al 31 de marzo de 1973, *15%* al 30 de abril; y *20%* al 31 de mayo de dicho año; y la ley 20.461, del 23 de mayo de 1973, facultó al *BNA* a no oponer la exención jurisdiccional cuando actúe en países extranjeros, realizando actos comerciales como persona de derecho privado.

f. Política comercial. La ley 19.982, del 29 de noviembre de 1972, dispuso que los frutos o productos nacionales y las mercaderías fabricadas en el país, llevarían impresos sobre los envases o etiquetas o envoltorios la expresión "industria argentina", aunque se empleen materias primas extranjeras en cualquier proporción; y el decreto 4877, del 23 de mayo de 1973, autorizó a las empresas *automotrices* a realizar operaciones compensadas (de importación y exportación), con firmas instaladas en los países que integran la ALALC.

Del lado de las *exportaciones*, el decreto 7681, del 3 de noviembre de 1972, *prohibió* la exportación de *ganado vacuno* hembra en pié; el decreto 7842, del 13 de noviembre, instituyó el *Gran Premio Nacional de Exportación*; la ley 20.299, del 24 de abril de 1973, modificó las normas referidas al *seguro de crédito a la exportación*; la ley 20.340, del 3 de mayo, modificó el decreto 21.680/56, de creación del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (*INTA*); la ley 20.441, del 22 de mayo, autorizó al Poder Ejecutivo para *suspender* o limitar la *exportación* de determinadas mercaderías, para asegurar un adecuado ingreso al trabajo nacional, asegurar a la industria nacional el aprovisionamiento de las materias primas e insumos, etc.; y el decreto 4884, del 23 de mayo, dispuso que los servicios técnicos, de *ingeniería* de aplicación, ingeniería de detalle o constructiva, dirección y ejecución de obras, servicios de investigación y estudios, vendidos al exterior integrados a la exportación de manufactura que tuvieran derecho a obtener los beneficios que otorga el decreto 3225/71, gozarían de un reembolso.

Mientras que del lado de las *importaciones*, el decreto 7250, del 19 de octubre de 1972, *suspendió* transitoriamente la importación de mercaderías prescindibles, o la que aquéllas que, no siéndolo, tienen una adecuada fabricación local; el decreto 7251, también del 19 de octubre, *suspendió* transitoriamente la importación de mercaderías de las que no se puede determinar con certeza su situación, debido a la forma en que se encuentra desarrollada la Nomenclatura Arancelaria y Derechos de Importación; la ley 20.093, del 11 de enero de 1973, autorizó a *SOMISA* a importar, libre de derechos, hasta 60.000 toneladas de palanquilla de acero; el decreto 4628, del 18 de mayo, *suspendió* la importación de mercaderías usadas, reacondicionadas o no; la ley 20.421, del 21 de mayo, estableció un impuesto especial de *$ley 2* por dólar (equivalente a *20%* del tipo de cambio financiero, en el mercado oficial de cambios), en las compras de divisas para financiar *gastos en el exterior*; y la ley 20.447, del 22 de mayo, dispuso que Argentina afirma su derecho a transportar en buques de la propia bandera, *50%* del total de su comercio exterior transportado por agua (el decreto 4780, también del 22 de mayo, reglamentó la ley 20.447).

g. Otras medidas. La ley 20.137, del 5 de febrero de 1973, aprobó el aumento de la participación asignada a Argentina en la *Asociación Internacional de Fomento*, elevándola a *$us 19,6 M.*; la ley 20.464, del 23 de mayo, aprobó el estatuto de las carreras de investigador científico y tecnológico, y del personal de apoyo a la investigación y desarrollo, del *CONICET*; y la ley 20.476, también del 23 de mayo, dictó las normas de funcionamiento del *Consejo profesional de ciencias económicas* (el decreto 4889, también del 23 de mayo, reglamentó la ley 20.476).

4.6. Evolución fiscal, monetaria y crediticia

¿Cuál fue la evolución de los principales indicadores fiscales, monetarios y crediticios, durante el período en consideración?

Entre 1970 y 1972 el *gasto* del sector público *cayó 8,4%* en términos reales; pero como los ingresos disminuyeron *18,4%* en términos reales, el desequilibrio *se cuadruplicó* en términos reales (se decuplicó en términos nominales). El gasto del sector público pasó de *31,8%* del PBI en 1970, a *29,8%* en 1972, pero los ingresos públicos cayeron de *30,8%* en 1970 a *25,7%* en 1972, el desequilibrio pasó de *1%* del PBI en 1970 a *4,1%* en 1972.

La *base monetaria* aumentó *156%* en términos nominales entre mayo de 1970 e igual mes de 1973 (*2,6%* equivalente mensual), pero *cayó 36,2%* en términos reales (deflactada por precios mayoristas).

La proporción del *dinero* total que la población deseó tener en variedades que no devengan intereses (billetes, monedas y depósitos en cuenta corriente) disminuyó de *64,5%* en mayo de 1970, a *60%* en mayo de 1973; como consecuencia de lo cual la tasa de crecimiento no fue la misma según distintas definiciones de dinero. En efecto, entre mayo de 1970 e igual mes de 1973 los billetes, monedas y depósitos en cuenta corriente aumentaron *189%* en términos nominales (*3%* equivalente mensual), en tanto que la cantidad de dinero que también incluye los depósitos de ahorro y a plazo fijo aumentó *210%* en términos nominales (*3,2%* equivalente mensual); cayendo *28%* y *23%* en términos reales, respectivamente.

El *crédito bancario al sector privado* aumentó *216%* en términos nominales entre mayo de 1970 e igual mes de 1973 (*3,3%* equivalente mensual), *cayendo 21%* en términos reales durante el mismo período.

Como las *tasas de interés* en términos nominales no acompañaron el aumento de la tasa de inflación, la tasas de interés en términos reales volvieron a tornarse fuertemente negativas. Quien depositó $ley 100 en mayo de 1970, deflactado por precios al consumidor, incluyendo los intereses, en mayo de 1973 sólo pudo comprar por el equivalente a *$ley 46,60*, de manera que en 3 años su ahorro perdió *más de la mitad* de su poder adquisitivo; en tanto que quien en mayo de 1970 se endeudó a tasa regulada, en mayo de 1973 pudo devolver el préstamo, incluyendo los intereses, con *44%* del esfuerzo empresarial inicial (deflactando los valores nominales por el índice de precios mayoristas) (48).

. . .

(48) No sorprendemente, en este contexto las tasas de interés reguladas fueron utilizadas cada vez menos. MATOSSIAN (1973) analizó *189* planes de financiación en crédito para consumo, encontrando fortísima variación en las tasas de interés efectivas, aún dentro de los planes de un mismo comerciante (en créditos para artículos para el hogar verificó la existencia de tasas de interés nominales sobre saldos entre *47%* y *234%* anual).

Estos datos muestran, por una parte, una nueva manifestación del denominado efecto Olivera (1967) - Tanzi (1977), esto es, la caída del valor real de los ingresos públicos como consecuencia del aumento de la tasa de inflación, como explicación principal del fuerte aumento del desequilibrio fiscal, y por la otra, un proceso de huida del dinero, como consecuencia del aumento en la tasa *esperada* de inflación (este último aspecto será analizado en detalle, en este mismo capítulo de la obra).

5. Estrategia implícita

Al comienzo de la anterior sección de este capítulo se dijo que tanto desde el punto de vista de las medidas que adoptaron las autoridades, como desde el de las respuestas que generó el sector privado, lo que ocurrió durante el período en consideración se entiende mejor desde la óptica que brindan los modelos *Diluvio Universal* o *Arca de Noé* (de Pablo, 1983).

Conviene en este lugar explicitar, aunque sea sintéticamente, el núcleo de dichos modelos. ¿Qué ocurriría en la economía de un país, si tanto sus gobernantes como la población anticiparan un cataclismo de manera *inexorable*, al cual ellos esperan sobrevivir desde el punto de vista biológico, y consiguientemente trataran de evitar la mayor cantidad de perjuicios posibles? Que aumentaría la demanda de todo bien que sirviera como "entrada al Arca de Noé", y disminuiría la demanda del resto de los bienes; como consecuencia de lo cual aumentaría el precio relativo de todo aquello que sirviera para ingresar al Arca, y disminuiría el precio relativo del resto de los bienes (por eso, en Argentina, "en el camino de ida" hacia muchos de los Diluvios que padecimos, subía el precio del dólar en términos de la moneda local, mientras que cuando dejaba de llover caía dicho precio, siempre en términos relativos, y a veces aún en términos absolutos).

Cuando la población anticipa un Diluvio Universal (en el caso que nos ocupa, al final de la RA el retorno del peronismo al poder, luego de 18 años de ausencia), las medidas de política económica producen menos efectos que cuando no lo anticipan; y al mismo tiempo las autoridades se ven forzadas a adoptar nuevas medidas —o a no adoptar otras, que bien podrían haber puesto en práctica en ausencia de dichas expectativas—. Con frecuencia, en vísperas de un Diluvio el gobierno es también más permeable a las presiones sectoriales y regionales.

¿De qué otra manera puede explicarse la proliferación de disposiciones adoptadas entre junio de 1970 y mayo de 1973, en materias cambiaria y de comercio exterior, de precios y salarios, impositiva (con la emisión de bonos denominados en moneda extranjera para pagar deudas públicas, y títulos indexados) y de seguridad social, monetaria y crediticia, así como de asistencia a empresas privadas en dificultades, o leyes de promoción a empresas individuales, sectores o regiones?

Con excepción de Ferrer, que actuó *como si* tuviera poder, el resto de los ministros de Economía del período intentó hacer "lo que se pudiera" para

evitar males mayores, aunque esto implicara marchar y contramarchar, o legislar en favor de casos individuales. Queda para el lector determinar si corresponde llamar a esto estrategia implícita, en vez de "no estrategia", implícita o explícita.

6. Resultados

¿Qué resultados surgieron de la evolución económica durante el período en consideración?

6.1. Crecimiento

Durante la presidencia de Onganía, es decir, cuando —equivocada o no— la RA tenía un rumbo, y sus ministros de economía poder, el PBI en términos reales creció *5,2%* equivalente anual; mientras que durante las presidencias de Levingston y Lanusse, en otros términos, en un escenario que bordeaba el "las mujeres y los niños primero", el PBI en términos reales creció *4,4%* equivalente anual. La diferencia sorprende... *por lo pequeña*, y encima *desaparece* si se deja de lado al sector agropecuario, afectado por condiciones climáticas adversas, ya que el PBI No Agropecuario aumentó *5,7%* equivalente anual entre 1966 y 1970, y *5,5%* equivalente anual entre 1969 y 1972.

El cuadro Nº 3 muestra la evolución de los principales agregados macroeconómicos durante el período en consideración. El PBI en términos reales del sector agropecuario *cayó 2,6%* equivalente anual entre 1969 y 1972, en tanto que el de la industria manufacturera aumentó *7,3%* equivalente anual (49); el consumo aumentó *4,2%* equivalente anual (¡la misma tasa a la cual había crecido durante la primera parte de la RA!), en tanto que la inversión total creció *6,6%* equivalente anual (menor crecimiento que durante la primera parte de la RA, por peor evolución de la Construcción, ya que la inversión en equipo durable de producción creció *9,3%* equivalente anual entre 1969 y 1972, contra *8,7%* equivalente anual entre 1966 y 1970) (50).

OFERTA Y DEMANDA GLOBALES

Cuadro Nº 3

Período	PBI total	Agric., caza, silv. y pesca	Industrias manufactureras	Construcciones	Consumo	Inversión bruta	Construcción fija	Equipo durable de producción	Exportaciones	Importaciones	Saldo
	(índices, 1969 = 100)								(millones de $us)		
1969									1.612,2	1.576,0	36,2
1970	105,4	105,6	106,3	109,4	103,8	105,2	106,5	104,2	1.773,2	1.694,0	79,1
1971	110,4	100,3	116,6	105,7	110,2	115,1	105,8	122,3	1.740,3	1.867,5	-127,1
1972	113,9	92,4	123,5	110,8	113,0	121,1	108,7	130,7	1.941,1	1.904,7	36,4

(49) No obstante lo cual en setiembre de 1972 el documento de la CGE-CGT reclamó créditos para "reactivar la economía".

(50) ¿Proyectos nuevos, o mera inercia?

Período	PBI total	Agric., caza, silv. y pesca	Industrias manufactureras	Construcciones	Consumo	Inversión bruta	Construcción fija	Equipo durable de producción	Exportaciones	Importaciones	Saldo
	(variaciones anuales, en %)								(var. anuales, en %)		
1970/1969	5,4	5,6	6,3	9,4	3,8	5,2	6,5	4,2	10,0	7,5	
1971/1970	4,8	-5,0	9,7	-3,4	6,2	9,4	-0,7	17,4	-1,9	10,2	
1972/1971	3,1	-7,9	6,0	4,9	2,5	5,2	2,8	6,8	11,5	2,0	
	(variaciones equivalente anual, en %)										
1970/1966	5,2	2,4	6,2	14,8	4,1	10,5	13,0	8,7	2,7	10,8	
1972/1969	4,4	-2,6	7,3	3,5	4,2	6,6	2,8	9,3	6,4	6,5	

Fuente: Elaborado en base a BCRA e INDEC.

Tanto el valor en dólares de las *exportaciones* como de las *importaciones* aumentó *6,5%* equivalente anual entre 1969 y 1972. El proceso continuó, principalmente como consecuencia de la fuerte elevación de los precios en moneda extranjera de los productos comerciados internacionalmente, y mejora de los términos del intercambio, más que por una elevación de los volúmenes (51), a punto tal que "cuando en mayo de 1973 entregué el gobierno, las reservas del BCRA superaban los *$us 1.000 M.*" (Wehbe, 1990).

Estos números sugieren que desde el punto de vista del nivel de actividad, la economía tuvo un comportamiento más que satisfactorio, particulamente a la luz de los crecientes problemas internacionales, y la cada vez mayor debilidad política del gobierno.

6.2. Inflación y precios relativos

Si desde el ángulo de las cuentas nacionales el período en consideración no fue noticia, desde el de la evolución de la tasa de inflación sí lo fue.

El gráfico Nº 4 muestra la evolución de la tasa de inflación, medida tanto por precios al consumidor como mayoristas, en 3 períodos seleccionados: 1946 a 1970, noviembre de 1958 a octubre de 1959, y julio de 1970 a mayo de 1973. La parte de la izquierda documenta la evolución de la tasa de inflación desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial hasta la presidencia de Onganía inclusive (la tasa a la que los argentinos estábamos acostumbrados, hasta el

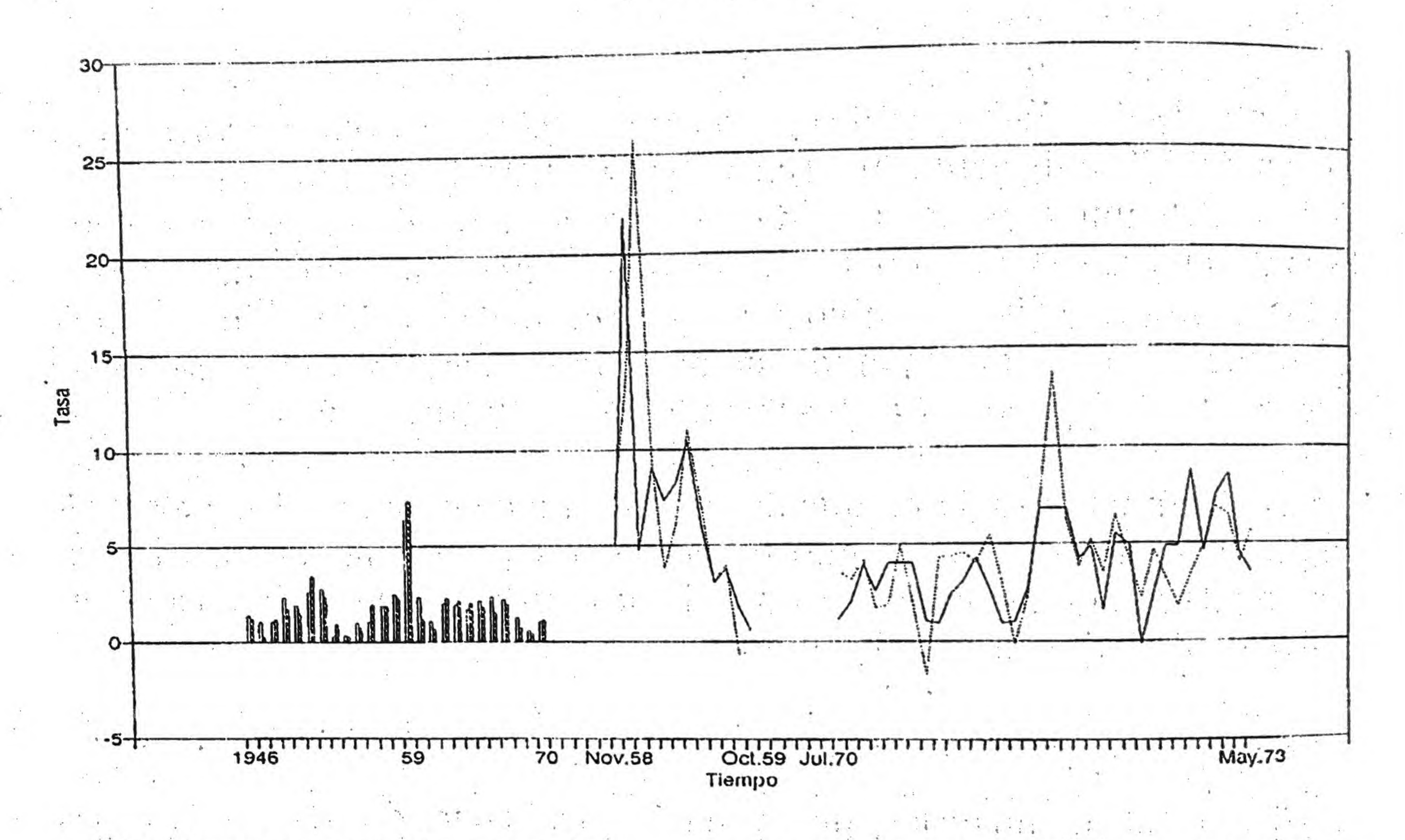
---

(51) Y cierta transformación en la estructura de exportaciones. En efecto, "entre 1969 y 1974 el valor en dólares de las exportaciones totales aumentó *20%* anual, pero el de las industriales *30%* anual, y el de las 'relativamente sofisticadas' más aún (éstas pasaron de *9,7%* del total en 1969, a *14,4%* en 1974)... Principales rubros, entre *20* grandes exportadores industriales, *16* de los cuales son subsidiarias de empresas extranjeras: calderas, máquinas y artefactos mecánicos (*23,7%* del total de exportaciones industriales), hierro y acero (*21%*) y vehículos, automotores y tractores (*16,4%*)... La tendencia general por parte del grueso de las empresas es a exportar manufacturas sofisticadas exclusivamente a la ALALC... [Se estaba operando un cambio ya que] el modelo *Carabela* de Kaiser Argentina de 1956 hubiera sido difícil de exportar, prácticamente a cualquier tasa de subsidio. 20 años más tarde en la industria automotriz el rezago ha disminuido marcadamente. El Ford Taunus entró en el mercado nacional apenas 1 año y medio después que comenzara a venderse en Alemania" (KATZ y ABLIN, 1977).

comienzo del período analizado en este capítulo de la obra); la parte del centro de la figura muestra qué ocurrió con los precios durante el "fogonazo inflacionario" verificado al comienzo de la gestión Frondizi; y la parte de la derecha señala la evolución de la tasa de inflación durante el período en consideración.

TASAS DE INFLACIÓN MAYORISTA Y AL CONSUMIDOR
(VARIACIONES MENSUALES, EN %)

Gráfico Nº 4



De la comparación entre las porciones izquierda y derecha del gráfico surge el aumento de la tasa de inflación, durante el período en consideración, frente a lo que se conocía hasta ese momento. En efecto, entre mediados de 1960 y mediados de 1970, medida tanto por precios al consumidor como mayoristas, la tasa de inflación alcanzó a *1,4%* equivalente mensual; mientras que entre mayo de 1970 e igual mes de 1973, el nivel general de los precios al consumidor aumentó *3,7%* equivalente mensual, y el de los precios mayoristas subió *3,9%* equivalente mensual. Lo cual implica que la tasa de inflación *casi se triplicó*, con respecto a lo que se conocía hasta entonces.

Por su parte, de la comparación de las porciones central y derecha del gráfico surge que mientras el "fogonazo" ocurrido al comienzo de la gestión Frondizi fue un hecho muy intenso, pero corto, el aumento de la tasa de inflación durante el período en consideración fue un fenómeno más paulatino, pero al mismo tiempo más prolongado en el tiempo. En números, el nivel general de los precios mayoristas aumentó *104%* en los 7 meses que separan noviembre de 1958 y junio de 1959 (*10,8%* equivalente mensual), pero el aumento máximo se registró en el segundo mes del período, cayendo desde entonces; en cambio, aumentó *302%* en los 36 meses que separan mayo de 1970 e igual mes de 1973 (*3,9%* equivalente mensual), pero como muestra el gráfico, con tendencia ascendente.

Mayor tasa de inflación, y encima esperada, fue una combinación de fenómenos que marcó un hito en la historia inflacionaria de Argentina. Al respecto importa destacar que la tasa de inflación no se aceleró como consecuencia del aumento del gasto público, el cual, como se dijo, cayó *2* puntos porcentuales del PBI entre 1970 y 1972; con ayuda del modelo Diluvio Universal se comprende que lo que ocurrió fue que, a la luz de las expectativas inflacionarias crecientes, y de las acciones que como consecuencia de ellas adoptó la población, el ritmo de crecimiento de los precios subió, producto de la huida del dinero (el stock de dinero cayó fuertemente en términos reales) y la crisis fiscal generada del lado de los *ingresos* públicos.

En otros términos, por su brevedad y carácter en buena medida inesperado, el "fogonazo" inflacionario de 1959 no generó expectativas inflacionarias, y por consiguiente no alteró la forma en que se modificaba el valor nominal de las variables; lo cual sí ocurrió desde mediados de 1970. En efecto, modificar los salarios trimestral y no anualmente, emitir títulos indexados, utilizar crecientemente el dólar como unidad de cuenta y sobre todo como reserva de valor, son ejemplos de los diferentes aspectos de la naciente "institucionalización" de la inflación (52). Como se verá en los capítulos siguientes, de aquí en más las expectativas inflacionarias, y la consiguiente "lubricación" del proceso de trasmisión de las presiones inflacionarias, jugó un rol muy importante para transformar déficit fiscales que como proporción del PBI no fueron muy diferentes de los antes observados, en tasas de inflación muy pero muy distintas a las históricas.

A todo lo cual, producto de cambios en el mercado internacional de carnes, y la reversión del ciclo ganadero, hay que agregar el impacto del aumento del *precio relativo* de la carne sobre la tasa de inflación (entre mayo de 1970 e igual mes de 1973, y a pesar de la veda, el precio de la carne vacuna aumentó *447%* en términos nominales, mientras que el nivel general de los precios al consumidor subió *270%*, por lo cual el precio relativo de la carne aumentó *48%*). Por eso al debate sobre las causas de la inflación, hasta entonces centrado en las hipótesis de "inflación de demanda" e "inflación de costos", en aquel entonces se le agregó la de la "inflación vacuna". Olivera (1960, 1964) había modelado la intuición que subyace bajo hipótesis como la de la inflación vacuna, al mostrar cómo la inflación puede surgir de la mera modificación de los precios relativos, cuando los precios nominales o monetarios son inflexibles hacia la baja (la diferencia entre esta versión de la "inflación estructural" y la inflación de costos, es que la primera resulta de la necesidad de modificar los precios relativos, para reflejar cambios en las escaseces, producto de algún hecho real —una catástrofe, un cambio en los gustos, etc.—,

(52) Esto lo viví en carne propia. Porque en esa época comenzó la "demanda" popular, y por consiguiente periodística, por saber "qué está pasando en la economía: la inflación, el dólar, las tasas de interés, los salarios, etc."; y como yo "estaba ahí" en ese momento, comencé a desarrollar la porción de mi profesión vinculada con el uso del análisis económico para interpretar hechos de actualidad, en los medios masivos de comunicación.

mientras que la inflación de costos surge de la mera pretensión de mantener cierta distribución del ingreso, aumentando unilateralmente cada precio nominal).

6.3. Distribución funcional del ingreso

Así como al analizar los resultados de la presidencia de Onganía, además de prestarle atención a la evolución del PBI y la tasa de inflación, nos ocupamos de la "extranjerización de la economía", ahora, al analizar los resultados de las presidencias de Levingston y Lanusse, junto a las referidas variables debemos ocuparnos de una cuestión que se debatió acaloradamente en ese momento: la del deterioro de la distribución funcional del ingreso, focalizada en la disminución de la participación de los salarios dentro del ingreso total.

El cuadro Nº 5 muestra la evolución de la participación de los asalariados en relación de dependencia, como proporción del ingreso total, a partir de 1950. A efectos de entender la cuestión tal cual se la debatía en ese momento, préstesele atención al hecho de que en 1972 sólo se conocían la estimación publicada por el BCRA en 1971, referida al período 1950-1969, y la actualización hasta 1972 realizada por Sbarra Mitre (1972) y Sigaut (1972) (53). La columna de la derecha sólo se conoció 3 años después.

DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL INGRESO
(INGRESOS DE LOS ASALARIADOS EN RELACIÓN DE DEPENDENCIA, COMO PROPORCIÓN DEL PBI, EN %)

Cuadro Nº 5

Año	Fuente				
	BCRA (1971) (1)	BCRA (1971) (2)	Sbarra Mitre (1972) (1)	Sigaut (1972) (2)	BCRA (1975) (2)
1950	46,4	49,7			49,7
1951	44,5	47,4			47,4
1952	46,5	49,8			49,8
1953	46,0	49,7			49,7
1954	46,9	50,8			50,8
1955	44,1	47,7			47,7
1956	41,8	45,3			45,3
1957	40,5	43,8			43,8
1958	41,7	44,4			44,4

(53) Arrancando de la estimación del BCRA para 1969, modificando el numerador por cambios en el salario y número de obreros ocupados, y el denominador por modificaciones en el PBI. Consiguientemente —por falta de datos— dichas estimaciones ignoran las modificaciones producidas en el número de horas trabajadas, así como los cambios en la composición de la mano de obra ocupada.

Año	Fuente				
	BCRA (1971) (1)	BCRA (1971) (2)	Sbarra Mitre (1972) (1)	Sigaut (1972) (2)	BCRA (1975) (2)
1959	35,2	37,7			37,7
1960	35,3	38,0			38,0
1961	38,1	40,8			40,8
1962	37,4	39,8			39,8
1963	36,6	39,0			38,8
1964	36,5	38,9			38,7
1965	38,1	40,7			40,6
1966	41,0	43,7			43,8
1967	42,2	45,5			45,5
1968	40,9	44,4			44,9
1969	39,9	43,3	39,9	43,3	44,7
1970			39,1	42,1	45,8
1971			36,8	39,5	46,5
1972			36,1 (3)	35,9	42,7

Notas: (1) Neto de aporte jubilatorio patronal.
(2) Incluyendo el aporte jubilatorio patronal.
(3) Me parece que hay un error de cálculo, ya que aplicando la metodología descripta en el trabajo, el número debería ser 33,8% (en línea con la estimación de Sigaut).

Pues bien, en base a lo que se conocía en 1972, la participación de los asalariados en relación de dependencia, como proporción del ingreso total, entre 1969 y 1972 cayó *6* puntos porcentuales, al pasar de *39,9%* a *33,8%* del PBI, según la estimación de Sbarra Mitre (1972), o algo *más de 7* puntos porcentuales, al pasar de *43,3%* a *35,9%* del PBI, según la estimación de Sigaut (1972) (54). La "realidad", entendiendo por tal la estimación del BCRA publicada en 1975, mostró que la participación de los asalariados en relación de dependencia no sólo no cayó sino que aumentó entre 1969 y 1971, disminuyendo 4 puntos porcentuales recién en 1972 (el registro de 1972, *42,7%* del PBI, se ubicó *2* puntos porcentuales por debajo del de 1969).

¿Cómo se explicó en ese momento, e inmediatamente después, más allá del calor de la campaña electoral, el referido deterioro de la distribución funcional del ingreso? No como un cambio *puro* en dicha distribución, sino como una consecuencia de otros hechos, de distinta naturaleza: porque "cambió la relación capital/trabajo en la función de producción" (Saravia, 1971), es decir, porque las nuevas técnicas de producción se volvieron más intensivas en capital; porque "entre 1950 y 1969, mientras el número de asalariados en relación de dependencia aumentó *18,6%*, el de las personas que trabajan por cuenta propia aumentó *39%*, de manera que asalariados en relación de dependencia fueron un grupo cada vez menor de los ocupados. ¿Qué le ocurrió a *cada* asalariado en relación de dependencia? Casi 2 tercios de la reducción

(54) Aplicando la misma metodología, pero no sobre valores nominales sino reales, MONZA (1973) estimó una caída *algo menor a 4* puntos porcentuales, al pasar de *35,9%* en 1969, a *32,1%* en 1972.

en la partipacion de los asalariados en el ingreso se debió al cambio en la estructura de la fuerza laboral ocupada, y poco más de 1 tercio a la caída en la remuneración de cada uno de los participantes" (Sigaut, 1972); y porque "la relación *pasivos/activos más pasivos* pasó de *3,9%* en 1950 a *16%* en 1972. Los pasivos fueron 208.000 en 1950, y 1.335.000 en 1972... Los hechos pueden ser juzgados como si fuese el mismo sector asalariado el que hubiera tenido que hacerse cargo del creciente grupo de asalariados pasivos" (Diéguez y Petrecolla, 1974). Tecnología, cuentapropismo y explosión jubilatoria, y no "capitalismo salvaje", resultaron entonces ser los "responsables" de la disminución de la participación de los asalariados en relación de dependencia, dentro del ingreso total (55).

...

En la percepción del momento, los satisfactorios resultados observados en materia de nivel de actividad económica, fueron más que sepultados por los inquietantes niveles inflacionarios, y los aparentemente devastadores resultados observados en materia distributiva. Lo cual, muy probablemente, ayuda a explicar la contundencia del pronunciamiento de las urnas, el 11 de marzo de 1973.

7. ¿Y entonces?

Del presente capítulo surgen las siguientes enseñanzas básicas:

Expectativas y realidad. La principal enseñanza que surgió del capítulo anterior, el que se ocupó de la presidencia de Onganía, derivó de las múltiples instancias en las cuales fue significativa *la diferencia entre las expectativas y la realidad.* Se apostó a una nueva interrupción del régimen institucional, en base a expectativas referidas a lo que haría quien habría de conducir la primera porción de la RA, y la realidad fue diferente; se diagnosticó el Cordobazo como sí, a pesar de que los indicadores económicos eran entonces los mejores de la época, un cambio en la conducción económica habría de mejorar la situación, y la realidad también fue diferente; se pensó que el movimiento guerrillero estaba integrado por personas de bajo nivel económico, social y cultural, y la realidad fue la opuesta; y se discutió la extranjerización de la economía como si durante el ministerio de Krieger Vasena se hubiera

(55) Junto a los análisis planteados a nivel de la economía en su conjunto surgió el siguiente interrogante: "¿hasta qué punto la reducción en la participación agregada de los asalariados en el ingreso nacional entre 1950 y 1969, se debió a una caída *intrasectorial* en dicha participación, y hasta qué punto ocurrió debido a una modificación en la composición de la producción, es decir, a una elevación relativa de la producción de bienes cuya participación en los salarios es menor?... De no haberse modificado la estructura de la producción, la participación de los asalariados en el ingreso hubiera caído *más* de lo que cayó, de manera que la modificación en la composición de la producción y la demanda, lejos de haber contribuido a aumentar el deterioro en la participación de los asalariados en relación de dependencia en el ingreso total, evitó una caída mayor en dicha participación" (DE PABLO, 1978).

"entregado" al país a manos foráneas, cuando la realidad fue que el grueso de dicha extranjerización se había producido antes de su gestión.

Pues bien, durante el período en consideración ocurrió algo parecido con el deterioro en la distribución funcional del ingreso: se discutió la cuestión como sí en 3 años la participación de los asalariados en relación de dependencia, como proporción del ingreso total, hubiera caído *6* puntos porcentuales, cuando en realidad había caído sólo *2*. El punto es importante porque, como ya se dijo, las decisiones no se adoptan en base a lo que es, sino en base a lo que se cree que es.

Política económica sin contexto político. ¡Qué difícil resulta formular e implementar una política económica, en un contexto de creciente debilidad política! (también en 1962 y 1963 la política económica se hizo sin contexto político, pero mientras en aquella oportunidad la incertidumbre radicaba en divergencias existentes dentro de las propias Fuerzas Armadas, entre 1970 y 1973 surgía de lo que se esperaba que ocurriera luego de finalizar el gobierno militar).

Es imposible juzgar adecuadamente distintas gestiones ministeriales, comparando "en frío" los respectivos indicadores numéricos (PBI, tasa de inflación, etc.). Frente a una misma medida de política económica, la población responde menos, y a veces hasta de manera perversa (56), cuando cree que el ministro de turno no tiene poder, o su reemplazante anulará la medida (57), que cuando no tiene dichas dudas; y encima —contrapartida de la debilidad gubernamental— en estas condiciones la política económica resulta más vulnerable a la acción de los lobbies, que logran que se aprueben medidas en favor de sectores, regiones, y hasta de unidades económicas individuales.

Pérdida de cierta virginidad. Como consecuencia de la continuación de la inflación, a tasas crecientes, entre mediados de 1970 y mayo de 1973 incorporamos definitivamente el aumento sistemático del nivel general de los precios a nuestras expectativas, y por consiguiente a nuestras decisiones.

Desde entonces los argentinos no tuvimos más remedio que asignar una porción de nuestras energías, y de nuestro tiempo, a defendernos de los efectos de la inflación; lo cual a su vez creó mecanismos que lubricaron la

---

(56) Comportamiento perverso no implica un fuerte calificativo *ético* sobre las decisiones de la población; implica respuesta inversa a la que cabría esperar en condiciones "normales". Una ley que permita echar a los empleados sin pagar indemnización generará empleo si los empleadores piensan que regirá durante mucho tiempo, y desempleo si piensan que como será revisada de inmediato, brinda la oportunidad para echar no solamente a los indeseables sino también a los dudosos, antes de ser derogada.

(57) Calvo (1986, 1987 y 1988) analizó las implicancias de las reformas económicas que, aunque calificadas como correctas por el análisis económico, pueden generar resultados pobres, o aún perversos, cuando son calificadas como *increíbles*, y por consiguiente transitorias, por parte de la población.

trasmisión de las presiones inflacionarias hacia el resto del sistema económico. Pasarían todavía casi un par de décadas hasta que la inflación fuera eliminada de cuajo, a pesar de los múltiples intentos intermedios, que serán analizados en los próximos capítulos.

Lectura excitante, angustia vivencial. Qué aburrido es leer un informe económico referido a un país donde el tipo de cambio no se modifica, el tanque de combustible del auto se llena cuando se quiere, y no hay dudas de que los bancos abrirán mañana y mi dinero estará allí; por el contrario, qué excitante resulta leer un informe económico referido a un país donde nadie sabe qué va a pasar al día siguiente, si la legislación aprobada va a ser puesta en práctica o no, y cuál es la próxima medida que se le va a ocurrir al ministro de Economía.

Lo que el lector debe saber es que el aburrimiento de los informes refleja una realidad donde cada ser humano puede levantarse todos los días a ver cómo resuelve sus problemas encontrando a otro ser humano, con el cual intercambia esfuerzos o bienes, en mutuo beneficio; mientras que la excitación de los informes refleja una realidad donde los seres humanos no tenemos más remedio que levantarnos todos los días a ver cómo nos devoramos mutuamente, en una versión real del "juego de las sillas musicales".

CAPÍTULO X

PERÓN-PERÓN

"Pocos acontecimientos en la historia argentina han sido tan dramáticos y de tan desoladoras consecuencias, como la corta trayectoria del tercer gobierno peronista" (Canitrot, 1978). "Las 4 presidencias que se sucedieron entre 1973 y 1976 exhibieron un proceso de degradación, corrupción política y desmoralización de la sociedad, nunca visto antes" (Hardoy, 1993) (1).

"Resulta imposible comprender esos años si no se comprende a la vez la evolución de los sucesos políticos, puesto que la intensidad de los conflictos surgidos en el seno de la coalición gubernamental, así como la pérdida de la capacidad de arbitraje por parte de ésta, fueron decisivos para el proceso económico" (Di Tella, 1983). "Siempre los aspectos políticos y los económicos se interrelacionan, pero nunca en grado tan extremo como en este período" (Di Tella, 1982).

"La convulsionada y triste historia de esos años resultó de las 2 tentativas por tomar el control del gobierno, efectuadas desde extremos opuestos, por grupos relativamente marginales de la conducción popular. El primer intento, consumado por la izquierda, constituyó un fenómeno sumamente anormal, tanto para el partido como para el país. El segundo, consumado por la extrema derecha inmediatamente después de la muerte de Juan Domingo Perón, también fue un paso extremadamente anormal... La existencia de las alas izquierda y derecha del partido era natural y esperable, pero no el hecho de que alguna de ellas pudiera ocupar el centro del escenario... Le atribuyo a María Estela ("Isabel") Martínez de Perón y a su grupo, una considerable dosis de resolución y voluntad política, con prescindencia de que se pueda estar o no de acuerdo con lo que se intentó hacer y de lo que se piense acerca de las cualidades personales de sus miembros" (Di Tella, 1983) (2).

---

(1) El dramatismo y la desolación no impidieron algún rasgo de humor. Durante la gestión CÁMPORA, en la Facultad de Medicina de la Universidad "Nacional y Popular" de Buenos Aires apareció un cartel que decía: *LANUSSE, volvé que te perdonamos.*

(2) "La forma en que la mayoría de la alianza fue capaz de rechazar el asalto lanzado por la izquierda, y después también el de la derecha, prueba sus bien definidos límites y su fuerte tendencia moderada... El caótico final no resultó de que el gobierno marchara a la deriva bajo una jefatura incompetente —aunque esto también puede haber influido—, sino del intento de imponer un programa de neto corte derechista y de matices franquistas a una coalición de base sindical, situada tibiamente a la izquierda del centro" (DI TELLA, 1983).

"Hay una diferencia absoluta entre los movimientos políticos que llevaron a Perón al poder en 1945 y en 1973. En el primer caso Perón creó y condujo su propio partido, y definió los roles, atribuciones y jerarquías de cada uno de los grupos componentes. En el segundo éstos eran previos a Perón. Cuando éste reinició su camino hacia el poder, quienes iban a integrarse a su movimiento ya estaban en la política activa, con representación, estrategia y objetivos propios. El peronismo fue una coalición. Los sectores que lo constituyeron tenían en común una actitud contestataria al sistema imperante. Más allá de eso, sus intereses, metas y modos de acción, eran casi todos conflictivos. Perón era un jefe lejano cuyo papel principal era encarnar la actitud contestataria, y que proveía además la ventaja de ser invocado sin necesidad de demasiadas precisiones en cuanto a creencias y procedimientos" (Canitrot, 1978).

Este capítulo describe y analiza qué ocurrió entre el 25 de mayo de 1973, cuando Alejandro Agustín Lanusse le entregó los atributos del poder presidencial a Héctor José Cámpora, y el 24 de marzo de 1976, en que Isabel Perón fue depuesta por un golpe de Estado encabezado por Jorge Rafael Videla. Durante los referidos *1.034* días, la presidencia de la Nación fue ejercida por Cámpora durante los *49* días que separan el 25 de mayo y el 12 de julio de 1973, por Raúl A. Lastiri durante los *91* días que separan el 13 de julio del 11 de octubre de 1973, por Perón durante los *262* días que separan el 12 de octubre de 1973 del 30 de junio de 1974, y por Isabel Perón durante los *632* días que separan el 1 de julio de 1974 del 23 de marzo de 1976 (sumados, los 4 presidentes cumplieron *71%* del cuatrienio previsto en la Constitución reformada en 1972, y *47%* del sexenio tradicional).

La estructura del capítulo es similar, pero no exactamente igual, a la de los anteriores. Porque, como antes, comienza por analizar lo que ocurrió en el escenario internacional y el contexto político, pero a diferencia de los capítulos anteriores plantea la estrategia implícita en la gestión de cada uno de los *6* ministros de Economía del período en consideración; porque se entiende mejor lo que ocurrió cuando en vez de utilizar la perspectiva de una estrategia única, se piensa cada gestión ministerial en función de la herencia recibida y los cambios que se fueron produciendo en el escenario internacional (3).

1. Escenario internacional

Como se verá más adelante en este capítulo, entre mayo de 1973 y marzo de 1976 los argentinos estuvimos tan "entretenidos" con nuestra realidad local, que le prestamos poca o ninguna atención a uno de los períodos más turbulentos, tanto desde el punto de vista político como económico, del escenario internacional.

---

(3) DE PABLO (1980) y DI TELLA (1983), obras dedicadas íntegramente al período en consideración, fueron muy utilizadas en la preparación de este capítulo. LEYBA (2003) ofrece una *apasionada* descripción "desde adentro" (fue subsecretario, en el equipo económico encabezado por JOSÉ BER GELBARD) de la primera parte del período en consideración.

1.1. Política

El escenario político internacional del período en consideración se formó con el desarrollo de las herencias recibidas y las nuevas realidades. Entre las primeras cabe consignar el languidecimiento de la gestión de Richard Milhous Nixon, a raíz del episodio Watergate descripto en el capítulo anterior, que culminó el 8 de agosto de 1974 con la primera (y hasta el momento de escribirse la versión revisada de esta parte de la obra única) renuncia de un presidente de Estados Unidos; y la retirada de Vietnam de las tropas de Estados Unidos, proceso que comenzó el 27 de enero de 1973 cuando se firmó en París el convenio para finalizar la guerra y restaurar la paz en Vietnam.

"El influjo inmediato, y con referencia a la vida humana el más grave, de Watergate, fue la destrucción de las instituciones libres en todo el territorio de Indochina... A medida que se debilitó la ayuda norteamericana, el equilibrio militar cambió decididamente a favor de Vietnam del Norte... En enero de 1975 fue necesario evacuar la totalidad de Vietnam Central, y un millón de refugiados huyó en dirección a Saigón... El 21 de abril de 1975 el gobierno vietnamita abdicó. Los helicópteros de la Marina [de Estados Unidos] rescataron a los funcionarios norteamericanos, y a unos pocos amigos vietnamitas, del techo de la embajada norteamericana en Saigon... Las *élites* comunistas que tomaron el poder por la fuerza en Indochina entera, inmediatamente iniciaron programas nacionales de ingeniería social que recordaron la colectivización de los campesinos realizada por José Stalin, aunque en ciertos aspectos fueron incluso más inhumanos. El proceso mejor documentado fue la 'ruralización' ejecutada en *Cambodia* por el *Khmer Rouge*... Los líderes habían estudiado en Francia durante la década de 1950, y allí habían absorbido la doctrina de la 'violencia necesaria', predicada por la izquierda radical. Eran los hijos de Jean Paul Sartre... El 17 de abril de 1975 más de 3 millones de personas vivían en Phnom Penh. Se los empujó hacia la campiña circundante... El 23 de abril de 1975 las tropas comenzaron a vaciar las restantes ciudades, con poblaciones que oscilaban entre 15.000 y 200.000 personas... Hacia mediados de 1976 asumió la jefatura de Estado otro intelectual fanático, Pol Pot... En diciembre de 1978 Vietnam del Norte rompió con Pol Pot, y el 7 de enero de 1979 invadió Cambodia... Entre abril de 1975 y comienzos de 1977 los ideólogos marxistas-leninistas terminaron con la vida de 1.200.000 personas, aproximadamente *un quinto* de la población" (Johnson, 1988) (4).

La Guerra del Yom Kippur. "Estalló el 6 de octubre de 1973... Como los demás, yo esperaba una rápida victoria israelí... [El presidente de Egipto Anwar El] Sadat no buscaba una ganancia territorial, sino un cambio de actitudes. El choque capacitaría a ambos lados a negociar, lo cual resultaba imposible

(4) Las estimaciones de la matanza difieren, aunque son todas escalofriantes. "Por lo menos 15% de la población" (KISSINGER, 1994); "entre 1975 y 1979, 2.000.000 de camboyanos fueron masacrados, y en el año pico la compulsión criminal de sus dirigentes, combinada con un exaltado anhelo purificador, engulló a 20% de la población" (BOTANA, 1998).

mientras Israel se considerara supremo militarmente y Egipto estuviera paralizado por la humillación. Su propósito fue psicológico y diplomático, mucho más que militar... Hasta ese momento yo no había considerado seriamente a Sadat. Su habilidad, desde las primeras horas de la guerra, para no perder de vista el centro de su problema, me convenció de que estábamos tratando con un estadista de primer orden... En plena guerra, comenzó a transitar el camino de la paz... El cese del fuego se produjo el 22 de octubre (5)... El problema siguió en el Canal de Suez... Israel había cortado la última ruta de abastecimiento a la ciudad de Suez. El Tercer Ejército egipcio, sobre la margen oriental del Canal, estaba totalmente aislado. Teníamos encima una crisis... Israel parecía decidido a terminar la guerra humillando a Egipto. El gobierno de Estados Unidos no tenía interés en ver a Sadat destruido, y mucho menos a través del derrumbe de un cese del fuego que nosotros también habíamos promovido... El problema con el Tercer Ejército era que Israel había completado su sitio *después* del cese del fuego... Golda Meir: 'el Tercer Ejército no está en una situación desesperada: Sadat lo está'... Sadat resolvió el problema, al sugerir conversaciones directas, en el kilómetro 101 de la carretera El Cairo-Suez, bajo la supervisión de las Naciones Unidas. El camino hacia la negociación había comenzado, pronto fue irreversible... El 7 de noviembre en el Cairo me entrevisté con Sadat, quien me dijo: 'Tengo un plan para usted. Puede llamarse el Plan Kissinger' (sic)" (Kissinger, 1982) (6). Como se verá de inmediato, la Guerra del Yom Kippur tuvo importantísimas implicancias *económicas*.

Caída de Salvador Allende. Cuando Cámpora se hizo cargo del gobierno, el marco regional era el siguiente: "en Brasil continuaba el régimen cívico-militar instaurado en 1964; en Uruguay había creciente 'bordaberrización' del gobierno, es decir, creciente dependencia del presidente Juan María Bordaberry de las Fuerzas Armadas, a raíz del rol de éstas en la represión de los Tupamaros; en Chile el gobierno socialista presidido por Salvador Allende enfrentaba creciente oposición... Entre mayo y diciembre de 1973 este marco —particularmente en Chile— evolucionó en sentido contrario a las izquierdas" (Fraga, 1988).

"El 29 de junio de 1973 alrededor de 100 soldados atacaron el palacio presidencial y el ministerio de Defensa [de Chile]. Las fuerzas leales sofocaron la rebelión en cuestión de horas. Tan fuerte era la tradición constitucional en Chile [el último intento de derrocar un gobierno había ocurrido *42* años antes], que este golpe de violencia llevó a fuerzas dispares a asumir la defensa del gobierno de Allende... Este continuó en el sendero que lo conduciría al desastre... Nada simboliza mejor el colapso del orden constitucional

(5) "Se estima que entre sirios y egipcios perdieron la vida alrededor de *5.000* personas, en tanto que los israelíes tuvieron *2.523* muertos" (BARKER, 1975).

(6) La histórica visita de SADAT a Jerusalem tuvo lugar en 1977 (KISSINGER, 1982). "El 6 de octubre de 1981 SADAT fue asesinado en El Cairo, por militares rebeldes, mientras presidía un desfile" (LÓPEZ ALONSO, 1982).

chileno, que el hecho de que la oposición exigiera que los militares fueran incluidos en el gobierno, como garantía de las prácticas democráticas [sic]" (Kissinger, 1982).

"El posterior martirio de Allende [se suicidó el 11 de setiembre de 1973, cuando lo derrocó el golpe militar liderado por Augusto Pinochet] ha oscurecido su política... Allende fue finalmente derrocado por su propia incompetencia e intransigencia; los líderes militares, sin consultarnos [a los Estados Unidos], fueron contra él por su propia iniciativa, porque estaban convencidos que intentaba apoderarse de todo el poder y estaba a punto de organizar su propio golpe con ese fin. Tenían buenas razones para pensar así... El mito de que Allende era un demócrata ha sido fomentado por aquellos que condenan la violación de los derechos humanos sólo por la derecha. El hecho es que varias de sus medidas fueron declaradas inconstitucionales y fuera de la ley por la Suprema Corte Chilena el 26 de mayo de 1973, por el Contralor General el 2 de julio de 1973 y por la Cámara de Diputados el 22 de agosto de 1973. Fue la oposición que él provocó dentro de Chile lo que dió lugar al golpe militar de 1973. En su concepción, planificación y ejecución, nosotros no desempeñamos el más mínimo papel" (Kissinger, 1979) (7).

...

"Desde el punto de vista de la política exterior argentina, el período en consideración debe dividirse en 3 fases: las 7 semanas que duró la gestión Cámpora, durante las cuales la Cancillería estuvo a cargo de Juan Carlos Puig (8); de ahí hasta el fallecimiento de Perón; y la que concluye con el derrocamiento de Isabel Perón" (Carasales, 1996).

"Se establecieron relaciones diplomáticas con la *República Democrática Alemana* y *Corea del Norte*, al tiempo que se reanudaron relaciones diplomáticas con *Cuba* (9)... La preocupación por la vinculación entre el gobierno de La Havana y los movimientos guerrilleros operantes en la región atemperó [luego] considerablemente los lazos desarrollados entre Argentina y Cuba... En agosto de 1973 se solicitó el ingreso al *Movimiento de Países No Alineados*. Argentina asistió como miembro pleno a la V Conferencia Cumbre, reunida en Argelia, en noviembre de 1973. Perón no concurrió, a pesar de que hubiera sido un momento de gloria internacional, por ser considerado el

---

(7) ¿Escribiría esto KISSINGER a mediados de 2003, momento en que estoy revisando la versión preliminar de este capítulo de la obra?

(8) "SALVADOR ALLENDE y OSVALDO DORTICÓS, presidentes de Chile y Cuba respectivamente, asistieron a la asunción de CÁMPORA" (LÓPEZ ALONSO, 1982).

(9) A través de los decretos 180, 182 y 181, del 27 de julio de 1973, respectivamente. Además de lo cual el decreto 401, del 26 de noviembre, estableció relaciones diplomáticas con la *República Popular Socialista de Albania*; el decreto 655, del 12 de diciembre, dispuso la apertura de la embajada en la *República de Libia*; el decreto 658, también del 12 de diciembre, dispuso la reapertura de la embajada en la *República de Túnez*; y el decreto 668, del 13 de diciembre, aprobó el establecimiento de relaciones diplomáticas con la *República de Kenia*.

precursor del Movimiento. José López Rega leyó su mensaje, que causó más bien decepción" (Carasales, 1996).

"El gobierno, que comenzó haciendo gala de una postura antiimperialista y crítica de Estados Unidos, desarrolló pronto una política pragmática... Perón llegó a recibir a Pinochet en un aeródromo militar (10), en un ejemplo de cómo las realidades de una ineludible convivencia imponen gestos quizás no aconsejables desde la óptica de su repercusión pública" (Carasales, 1996). El viraje demoró más en el plano económico, pues como se verá más adelante, el ministro de Economía José Ber Gelbard encabezó personalmente, en *1974*, misiones comerciales a varios países pertenecientes a la órbita comunista.

1.2. Economía

"Un extraordinario incremento en el precio de las *commodities* ocurrió en 1973 y 1974. Aún dejando de lado el caso especial del petróleo, el índice de precios de las commodities calculado por *The Economist* en base a 28 productos, *más que se duplicó* entre mediados de 1972 y de 1974 (el aumento afectó a virtualmente todas las commodities). Durante los 115 años que lleva compilado el índice, en ningún año crecieron *63%*, como entre 1972 y 1973, y en ningún trienio crecieron *159%*, como entre 1971 y 1974" (Cooper y Lawrence, 1976).

Lagos y Burundarena (1974) cuantificaron este fenómeno desde la perspectiva del comercio exterior argentino, porque en la primera mitad de la década de 1970 la diferencia entre la inflación *internacional*, entendida como la inflación interna en el resto del Mundo, y la inflación *externa*, es decir, el aumento de los precios en moneda extranjera de nuestros productos de importación y exportación, fue cuantitativamente muy importante. El cuadro Nº 1 muestra la evolución de la inflación externa a partir de 1970.

PRECIOS DE EXPORTACIÓN, IMPORTACIÓN
Y TÉRMINOS DEL INTECAMBIO

Cuadro Nº 1

Período	Precios de exportación	Precios de importación	Términos del intercambio	Precios de exportación	Precios de importación	Términos del intercambio	Precios de exportación	Precios de importación	Términos del intercambio
	(índices, 1970 = 100)			(variación anual, en %)			(variación trimestral, anualizada, en %)		
IT. 70	101,6	102,8	98,8						
IIT. 70	100,4	103,0	97,5				-4,6	0,8	-5,4
IIIT. 70	98,8	99,5	99,3				-6,2	-12,9	7,7

(10) En el de Morón, en mayo de 1974 (GILLESPIE, 1987).

Período	Precios de exportación	Precios de importación	Términos del intercambio	Precios de exportación	Precios de importación	Términos del intercambio	Precios de exportación	Precios de importación	Términos del intercambio
IVT. 70	100,1	94,5	105,9				5,4	-18,6	29,5
IT. 71	100,6	95,6	105,2	-1,0	-7,0	6,5	2,0	4,7	-2,6
IIT. 71	102,4	97,2	105,3	2,0	-5,6	8,1	7,4	6,9	0,5
IIIT. 71	100,0	96,9	103,2	1,2	-2,6	3,9	-9,1	-1,2	-7,9
IVT. 71	99,8	95,7	104,3	-0,3	1,3	-1,5	-0,8	-4,9	4,3
IT. 72	105,6	101,0	104,6	5,0	5,6	-0,6	25,4	24,1	1,0
IIT. 72	116,5	102,0	114,2	13,8	4,9	8,4	48,1	4,0	42,4
IIIT. 72	125,7	104,5	120,3	25,7	7,8	16,6	35,5	10,2	23,0
IVT. 72	138,2	107,0	129,2	38,5	11,8	23,9	46,1	9,9	32,9
IT. 73	153,2	121,2	126,4	45,1	20,0	20,9	51,0	64,6	-8,3
IIT. 73	167,9	139,7	120,2	44,1	37,0	5,2	44,3	76,5	-18,3
IIIT. 73	205,3	180,5	113,7	63,3	72,7	-5,4	123,5	178,7	-19,8
IVT. 73	196,7	220,3	89,3	42,3	105,9	-30,9	-15,7	121,9	-62,0
IT. 74	214,2	258,5	82,9	39,8	113,3	-34,4	40,6	89,6	-25,8
IIT. 74	183,6	282,6	65,0	9,4	102,3	-45,9	-46,0	42,8	-62,2
IIIT. 74	196,4	238,8	82,2	-4,3	32,3	-27,7	30,9	-49,0	156,8
IVT. 74	188,5	264,5	71,3	-4,2	20,1	-20,2	-15,1	50,5	-43,6
IT. 75	165,9	265,2	62,6	-22,5	2,6	-24,5	-40,0	1,1	-40,6
IIT. 75	171,2	240,2	71,2	-6,8	-15,0	9,7	13,2	-32,7	68,2
IIIT. 75	175,2	229,7	76,3	-10,8	-3,8	-7,3	9,8	-16,4	31,3
IVT. 75	168,0	234,5	71,6	-10,9	-11,3	0,5	-15,4	8,7	-22,1

Fuente: Elaborado en base a Lagos y Burundarena (1974).

A partir del segundo trimestre de 1972 se produjo un fuerte aumento en el precio en dólares, tanto de nuestros productos de exportación como de importación (en el año anterior al período cubierto en este capítulo de la obra, los precios de exportación crecieron *44,1%*, y los de importación *37%*; por eso, en el capítulo anterior, no hablamos de "atraso cambiario" a pesar de que se devaluó apreciablemente menos que el aumento de los precios internos). El cuadro Nº 1 también muestra que los precios de exportación aumentaron inicialmente más que los de importación, por lo que entre 1970 y el segundo trimestre de 1972 los términos del intercambio mejoraron *29%*, deteriorándose con posterioridad, de manera particularmente intensa a partir del *último trimestre de 1973.*

"2 características fundamentales del período 1973-1979 fueron la mayor oferta de crédito internacional, a bajas tasas de interés, y el dramático aumento del precio del petróleo... El cambio en las condiciones crediticias tuvo efectos más prolongados que el cambio en el precio del petróleo" (Little, Cooper, Corden y Rajapatirana, 1993).

a. Primer shock petrolero. Como se dijo, la Guerra del Yom Kippur, desarrollada entre el 6 y el 22 de octubre de 1973, tuvo importantísimas implicancias económicas.

"El 20 de octubre de 1973 Arabia Saudita declaró un embargo total sobre las exportaciones petroleras con destino a Estados Unidos. Más tarde los integrantes de la *Organización de Países Exportadores de Petróleo* (OPEP) extendieron el embargo a Holanda, el gobierno europeo que expresaba ma-

yor apoyo hacia nuestra política (11). La decisión de la OPEP del 16 de octubre sobre precios, la actitud de Kuwait del 17 de octubre sobre los cortes árabes de petróleo, y el embargo del 20 de octubre, revolucionaron el mercado mundial de petróleo... El embargo fue simbólico, los cortes de producción fueron los que realmente transformaron el mercado, acelerando agudamente el desequilibrio entre oferta y demanda, y demostrando el extraordinario poder de los países productores" (Kissinger, 1982) (12). Así comenzó el primer shock petrolero (13).

"Yo no era un experto en petróleo", apuntó el secretario de Estado de Estados Unidos Henry Kissinger. "Menciono el asunto para demostrar hasta qué punto se consideraba que la energía era un tema interno y no de política exterior... En 1973 Estados Unidos importaba *36%* del petróleo que consumía. Europa *casi 100%*, gran parte desde... Libia... Nuestros aliados habían llegado a depender a tal punto de un crecimiento económico ininterrumpido, que no estaban dispuestos a correr riesgos, y calculaban esos riesgos por la retórica beligerante de los árabes radicalizados (14)... La Conferencia sobre Energía que tuvo lugar en Washington a partir del 9 de febrero de 1974 fue un evento extraño. Constituía una reunión de aliados, pero tenía algo que le daba el carácter de un choque de adversarios... El golpe más devastador asestado al desarrollo económico durante la década de 1970 no provino de la *rapacidad imperialista*, sino del arbitrario aumento de precios por parte del monopolio de los exportadores de petróleo... A lo largo de la historia, jamás pudo anteriormente un grupo de países relativamente tan débiles imponer con tan pocas protestas, un cambio tan dramático en la forma de vida de la abrumadora mayoría del resto de la humanidad... En la crisis petrolera todo el mundo perdió" (Kissinger, 1982).

A estas consideraciones políticas hay que agregarle las consideraciones económicas. "Las fuerzas que generaron el primer shock petrolero comenzaron a desarrollarse durante la década de 1960, porque entre dicho año y 1973

---

(11) "La OPEP, fundada en Bagdag el 10 de setiembre de 1960 por representantes de Arabia Saudita, Irak, Irán, Kuwait y Venezuela, surgió de una reunión que en abril de 1959 mantuvieron en El Cairo el venezolano JUAN PABLO PÉREZ ALFONSO y el saudí ABDULLAH TARIKI, apodado el 'sheik rojo'" (SHELL, 1991). La novedad de 1973, entonces, no es que se hubiera fundado la OPEP, sino "que el mercado petrolero haya dejado de ser un *oligopsonio*, para comenzar a ser un oligopolio" (AVILA, 1983).

(12) "El equipo de la OPEP estaba encabezado por el sheik AHMED ZAKI YAMANI, de Arabia Saudita" (KISSINGER, 1982).

(13) El segundo shock petrolero se produciría en 1979.

(14) "El 4 de noviembre de 1973 los países productores de petróleo clasificaron a los países importadores en países *preferidos, neutrales y sujetos a embargo*... Un mes más tarde los reclasificaron en 4 categorías: países *más favorecidos*, Inglaterra, Francia y países del Tercer Mundo que rompieron relaciones diplomáticas con Israel, a quienes les venderían cantidades ilimitadas; *amistosos*, lista que incluía a Bélgica y Japón, a quienes les venderían la misma cantidad que hasta setiembre de 1973; *neutrales*, a quienes les aplicaron el embargo general; y *hostiles*, Estados Unidos, Holanda, Portugal, Rodesia y Sud Africa, a los cuales les aplicaron el embargo pleno" (SHELL, 1991).

la demanda de petróleo aumentó *8%* por año... En 1973 las principales economías del mundo crecían al unísono... El 14 de febrero de 1971 se firmó el Acuerdo de Teherán, que implicaba aumentar *2,5%* por año, durante un quinquenio, el precio del petróleo... El acuerdo dejó de aplicarse el 13 de julio de dicho año... Hasta 1971-1972 había exceso de oferta, como había ocurrido durante el último cuarto de siglo. Pero también había creciente preocupación por lo que se conoció como 'la crisis energética', es decir, la posibilidad del agotamiento de las reservas como consecuencia del aumento en el consumo de los recursos no renovables (15)... Los nervios de los operadores del mercado de petróleo, sumados a las decisiones agresivamente nacionalistas de muchos de los países productores, generaron una fuerte formación de stocks entre enero y setiembre de 1973... La Guerra del Yom Kippur fue el disparador de la crisis... [Además de todo lo cual] se dió un proceso de aprendizaje según el cual un naciente *cartel* [la OPEP] ganó experiencia y confianza aumentando repetidamente los precios de manera exitosa... James E. Akins, considerado 'el señor petróleo' en el departamento de Estado de Estados Unidos durante muchos años, pasó a préstamo a la Casa Blanca en enero de 1973, y a fines de agosto de dicho año fue nombrado embajador de Estados Unidos en Arabia Saudita... Durante la primavera y verano [septentrionales] de 1973 Ibn Abd al Aziz Faisal, rey de Arabia Saudita, envió mensajes por canales diplomáticos, alertando sobre el hecho de que la producción de petróleo podría reducirse, o al menos no expandirse, si Estados Unidos no modificaba su política con respecto al Medio Oriente" (Adelman, 1990; Shell, 1991).

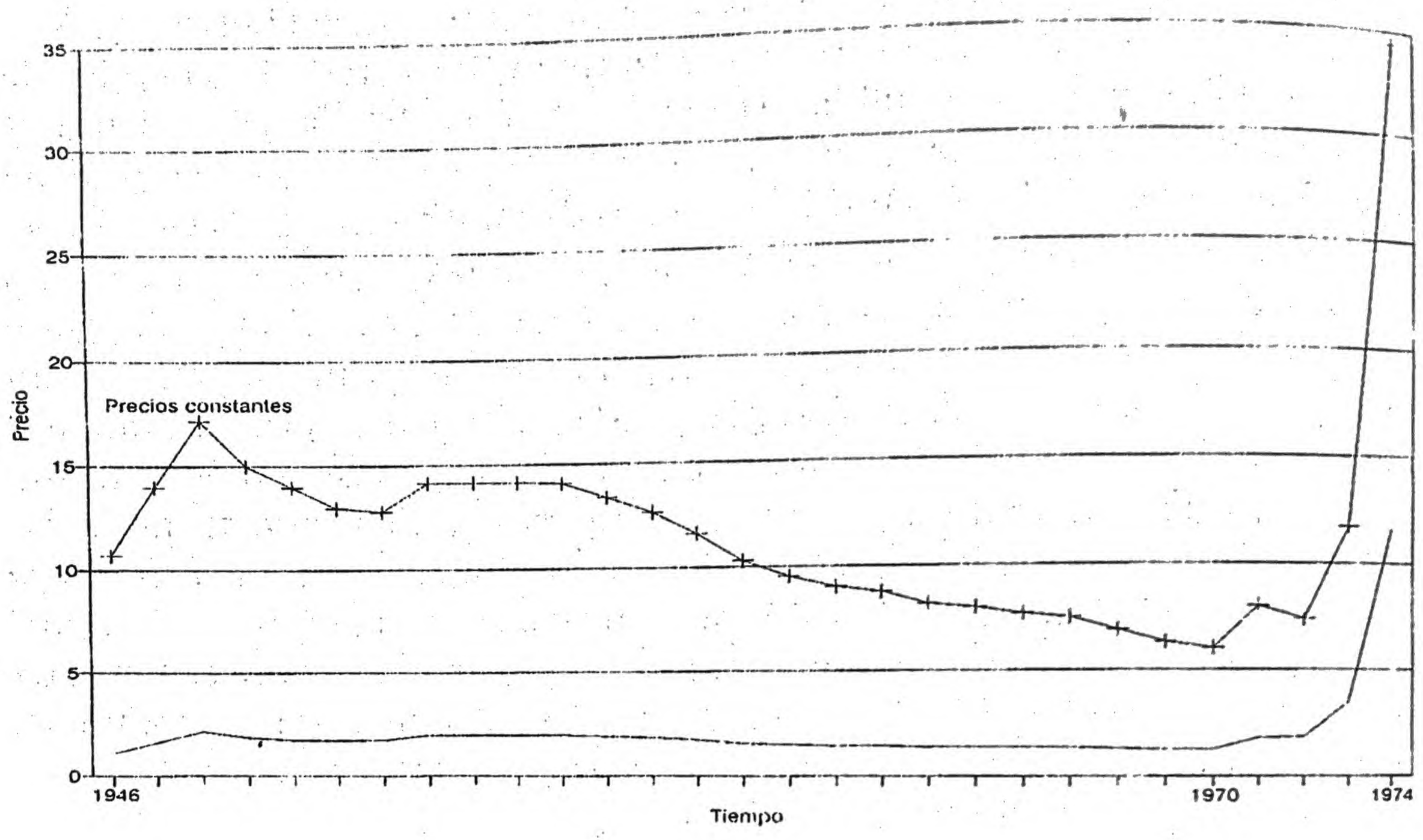
Como consecuencia de lo cual "el 16 de octubre de 1973 los países integrantes de la OPEP acordaron reducir la producción *5% por mes*. Pocos días después, Arabia Saudita y Kuwait redujeron su producción más aún... La menor producción fue, en sí misma, pequeña, fácilmente reemplazable con los inventarios que se habían acumulado. Pero afectaba las decisiones porque no se sabía cuánto iba a durar el embargo, y estaban previstas ulteriores reducciones de la producción" (Adelman, 1990). El primer shock petrolero, entonces, no se debió a la reducción en la oferta del producto, sino al aumento en su precio. "El 16 de octubre de 1973 se produjo el primer aumento del precio del petróleo, y el 24 de diciembre de 1973 el segundo. Lo cual implicó que, dependiendo del tipo de crudo y el mercado donde se lo mide, entre mediados y fines del referido año el precio del petróleo aumentó *280%* (Shell, 1991), *287%* (Kissinger, 1982) o *339%* (Cottely, 1986). El gráfico Nº 2 ubica dicho aumento en perspectiva, al mostrar la evolución del precio del petróleo en términos nominales y reales, a partir de 1946. La figura muestra que previo al primer shock petrolero, en términos reales el precio del producto había caído a menos de la mitad del nivel de postguerra, no obstante lo cual la cuadruplicación del precio en términos nomina-

(15) Preocupación desarrollada en el Informe del Club de Roma, dado a conocer a comienzos de la década de 1970, analizado antes en esta obra.

les constituyó un verdadero shock. El cual, como se verá en los próximos capítulos de esta obra, duró más de una década (16).

PRECIO DEL PETRÓLEO CRUDO
(DÓLARES POR BARRIL)

Gráfico Nº 2



• • •

¿Qué hizo el Fondo Monetario Internacional (FMI), a raíz de todo esto? "El 17 de enero de 1974 el holandés H. Johannes Witteveen (director gerente del FMI desde el 1 de setiembre de 1973), propuso la creación de la *Facilidad petrolera*, para que los países importadores de petróleo pudieran conseguir recursos, principalmente de los países petroleros, para pagar el mayor precio del producto (17). La Facilidad entró en vigencia el 22 de agosto de 1974, y fue ampliada a partir del 15 de enero de 1975. Cuando terminó en mayo de 1976, *55* países habían obtenido fondos, a través de *156* pedidos, por *Degs 6.900 M.*" (de Vries, 1986).

Asimismo "en setiembre de 1974 introdujo la *Facilidad extendida*, para asistir a los países en vías de desarrollo en sus programas de mediano plazo;

---

(16) Al comienzo del primer shock petrolero una explicación conspirativa atribuía la cuadruplicación del precio del petróleo no a la decisión de los países que integran la OPEP sino al accionar conjunto de las "7 hermanas" (la denominación fue acuñada por ENRICO MATTEI, director del *Ente Nazionale Idrocarburi* —ENI— italiano), es decir, las 7 principales compañías petroleras del Mundo (British Petroleum, Chevron, Exxon, Gulf, Mobil, Shell y Texaco). Con el paso del tiempo, por falta de fundamento, esta explicación se evaporó.

(17) Descripta en FMI (1974). La fórmula general de préstamo de recursos a países importadores de petróleo venía dada por el aumento en el costo total de las importaciones de petróleo, menos *20%* de las reservas del país miembro a fines de 1973, con un máximo de *75%* del valor de la cuota del país en el FMI.

y en diciembre de 1975 liberalizó sustancialmente la *Facilidad financiera compensatoria*, para compensar por caída en el valor de las exportaciones" (de Vries, 1986).

b. Estanflación. Las crecientes dificultades del sistema monetario internacional, el significativo aumento del precio de las *commodities*, y sobre todo el primer shock petrolero, generaron un fenómeno nuevo en las economías más desarrolladas: la *estanflación*, es decir, la combinación de estancamiento y aumento de la tasa de inflación. El cuadro Nº 3 muestra la evolución del PBI y los precios al consumidor y mayoristas, en los países que componen el "Grupo de los 7" (Estados Unidos, Alemania, Japón, Inglaterra, Francia, Italia y Canadá), durante el período en consideración.

PBI Y PRECIOS EN EL GRUPO DE LOS 7

Cuadro Nº 3

Período	Total	Estados Unidos	Alemania	Japón	Gran Bretaña	Francia	Italia	Canadá
PRODUCTO BRUTO INTERNO (variaciones, en %)								
1968-1972	4,6	3,3	5,1	9,7	2,8	5,2	4,1	4,9
1973	6,3	5,8	4,9	7,6	7,4	5,4	7,1	7,7
1974	0,3	-0,6	0,3	-0,6	-1,7	2,7	5,4	4,4
1975	-0,3	-0,9	-1,4	2,9	-0,7	-0,3	-2,6	2,6
PRECIOS AL CONSUMIDOR (variaciones, en %)								
1968-1972	4,8	4,6	3,5	5,9	6,6	5,7	3,9	3,9
1973	7,6	6,2	7,0	11,6	9,2	7,3	10,8	7,5
1974	13,0	11,0	7,0	23,2	15,9	13,7	19,2	10,9
1975	11,5	9,1	5,9	11,8	24,3	11,8	16,9	10,8
PRECIOS MAYORISTAS (variaciones, en %)								
1968-1972	3,6	3,5	2,6	1,3	5,7	4,7	3,9	2,9
1973	12,3	13,1	6,6	15,9	7,3	14,7	17,0	11,2
1974	22,2	18,8	13,4	31,4	23,4	29,1	40,7	19,0
1975	8,4	9,2	4,6	3,0	23,1	-5,7	8,6	11,2

Fuente: Elaborado en base a Maddison (1995) y FMI, International financial statistics.

El PBI conjunto de las 7 principales economías del Mundo, que durante el quinquenio 1968-1972 había crecido *4,6%* por año, *se estancó* por completo entre 1974 y 1975 (creció *0,3%* en 1974, cayó *0,3%* en 1975). Estados Unidos e Inglaterra vieron caer su PBI tanto en 1974 como en 1975 ("fue la recesión más profunda desde la Gran Crisis de la década de 1930". de Vries, 1986).

Al mismo tiempo, la tasa de inflación —medida por precios al consumidor— del Grupo de los 7 pasó de *4,8%* anual durante el quinquenio 1968-1972, a *13%* en 1974 y a *11,5%* en 1975; en tanto que medida por precios mayoristas trepó de *3,6%* anual durante el quinquenio 1968-1972, a *12,3%* en 1973 y a

22,2% en 1974 (en 1974 el nivel general de los precios mayoristas aumentó *13,4%* en Alemania, *18,8%* en Estados Unidos, *23,4%* en Gran Bretaña, *31,4%* en Japón y *40,7%* en Italia).

"Hacia 1975 el grupo de países que forman la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (*OCDE*) registró, por primera vez en la segunda posguerra, una tasa de crecimiento negativa. Aunque este retroceso fue de sólo *1%* del PBI respecto de 1974, la inversión de la tendencia general, creciente desde 1945, generó pánico. La contracción de cerca de *5%* en el volumen del comercio mundial confirmaba una caída que, aunque grave y duradera, no llegaría a los extremos de los años treinta. Habían pasado ya 4 décadas, había más recursos y más experiencia" (Vázquez Presedo, 1999).

. . .

En este contexto internacional, en principio, vender debía ser más difícil que antes y comprar más fácil. Más cuando a las dificultades propias del estancamiento, se le sumaron las de las restricciones directas.

"Serios inconvenientes para las exportaciones [argentinas] de carnes a la *Comunidad Económica Europea* (CEE)", tituló el semanario *Economic Survey* en su edición del 29 de enero de 1974, agregando que "la Comisión Ejecutiva de la CEE le propuso al Consejo de Ministros que a partir del 1 de marzo el precio de orientación [el utilizado para calcular los derechos de importación] pase de *$us 862* a *$us 950* por tonelada". El 28 de junio de 1974 tuvo lugar en Bruselas la V Reunión de Embajadores Latinoamericanos ante la CEE" (*Economic Survey*, 25 de junio de 1974), la cual no pudo impedir que desde mediados de dicho año la CEE suspendiera la importación de carnes provenientes de América Latina. "Adoptada inicialmente hasta noviembre de 1974, la decisión fue luego prorrogada" (de Pablo, 1980), "afectando a *70%* de la exportación de carne argentina" (Gillespie, 1987) (18).

2. Contexto político

El escenario internacional dentro del cual se desarrolló el período en consideración fue cualquier cosa menos aburrido. No obstante lo cual el contexto político local nos tuvo tan entretenidos a los argentinos, que muy poca atención le prestamos a los acontecimientos que ocurrieron más allá de nuestras fronteras.

La siguiente presentación del contexto político es secuencial, porque lo que fue ocurriendo en el plano político se debió mucho más a la acción y reacción de la herencia recibida, dentro del mismo período, que a diferentes aspectos de una misma agenda.

---

(18) Animales vivos y productos del reino animal, cayeron de equivaler a *32,1%* del valor total de las exportaciones en 1972, a *21,8%* en 1973 y a *9%* en 1974.

2.1. Cámpora

El traspaso formal de atributos presidenciales, del último presidente de un régimen militar al primer presidente civil de un nuevo "ciclo", nunca fue fácil. Pero el "clima" fue mucho más civilizado el 1 de mayo de 1958, en la transición Pedro Eugenio Aramburu-Arturo Frondizi, y el 10 de diciembre de 1983, entre Reynaldo Benito Antonio Bignone y Raúl Ricardo Alfonsín, que el 25 de mayo de 1973 entre Lanusse y Cámpora.

"La del 25 de mayo de 1973 fue tal vez la jornada más difícil de mi vida" (Lanusse, 1977). "Luego de entregarle el poder a Cámpora me retiré a pie de la Casa de Gobierno mientras la turba, azuzada por quienes preparaban los tiempos de la muerte, escupía a los oficiales que habían respetado su palabra. Caminé entre una multitud que había sido llevada hasta la irracionalidad por personas enloquecidas de odio y por frívolos que encontraban en cuanto ocurría un motivo de algarabía. Muchos estarían después entre los desaparecidos, otros entre los desaparecedores" (Lanusse, 1994). "No hubo desfile militar" (Gillespie, 1987).

Antes de que finalizara el día, este episodio fue superado en gravedad por otro. "Las *Pautas* habían anticipado que el gobierno popular otorgaría una generosa amnistía... La idea era tratar la ley sobre tablas, el 26 de mayo de 1973, aprobarla por unanimidad, y que el ministro de Justicia fuera liberando a los presos en un plano no mayor de *72* horas... Pero [el propio 25 de mayo de 1973] desde los balcones de la Casa Rosada la *Juventud Peronista* (JP) convocó a [la cárcel de] Villa Devoto... La alternativa de inaugurar el gobierno popular reprimiendo a los familiares de los presos era muchísimo más costosa que ceder al reclamo de la calle. 'No habrá mañana si no salen hoy', le dijo Juan Manuel Abal Medina a Esteban Justo Antonio ("Bebé", tenía 34 años) Righi, ministro de Interior de Cámpora, por teléfono, desde Devoto" (Bonasso, 1997). "Quedaron en libertad *370* personas" (López Alonso, 1982), "entre los cuales se coló Francois Chiappe, quien se presentó a la justicia al mes siguiente" (Bonasso, 1997).

"Con el apoyo de la Unión Cívica Radical (UCR) la ley de amnistía [número 20.508, dictada el 27 de mayo de 1973] fue votada por el Congreso, reunido especialmente para ese fin. No se practicó discriminación ni distinción alguna, y probablemente hubiera sido difícil hacerla (19). Pero esta medida iba a

(19) El art. 1 dispuso amnistiar todos los hechos ejecutados hasta el 25 de mayo de 1973, inclusive [sic], por móviles políticos, sociales, gremiales o estudiantiles, cualquiera fuera el bien jurídico lesionado, el modo de comisión y la valoración que mereciera la finalidad perseguida mediante la realización del hecho.

Además, el decreto 250, del 14 de junio de 1973, *conmutó penas*. En el caso de los condenados primarios, redujo en *2* años las penas hasta *5* años, y en 1/3 las penas más prolongadas; en el caso de los condenados reincidentes, redujo en *1* año las penas hasta *4* años, y en a lo sumo *15%* las penas más prolongadas; y la ley 20.516, del 6 de julio, modificó la legislación en materia de *eximición de prisión y excarcelación*, disponiendo que toda persona que considerara poder ser imputada de un delito, en causa penal determinada, cualquiera fuera el estado en que ésta se encontrara, podría por sí o por terceros, solicitar al juez que entiende en la misma, su eximición de prisión.

tener graves consecuencias" (Di Tella, 1983). "La amnistía me parecía una barbaridad, pero también me parecía inevitable. En definitiva, la elección la habían ganado también los Montoneros, así que oponerse a la amnistía de los Montoneros tenía tan poco sentido como oponerse a la amnistía de Lanusse después de la Revolución Libertadora" (Camilión, 1999) (20).

...

Doctor en odontología, Cámpora nació en San Andrés de Giles, Provincia de Buenos Aires, el 26 de marzo de 1909, de manera que tenía *64* años cuando accedió a la presidencia. "El 1 de mayo de 1948 fue por primera vez presidente de la Cámara de Diputados... Durante la Revolución Libertadora estuvo preso en el sur, y luego de pasar 17 meses en la cárcel fugó a Chile" (Bonasso, 1997). "Un personaje patético" (Lanusse, 1994), Cámpora fue "excesivamente concesivo" (Bárbaro, 1986). Quizás para simbolizar que él estaba en el gobierno, pero no en el poder, durante su presidencia "no vivió en la Quinta Presidencial de Olivos, sino en un departamento sito en Libertad 1.571, al que se había mudado en abril de 1973" (Bonasso, 1997) (21).

"Por distintas razones, José López Rega [Bienestar Social] y Gelbard [Economía] eran los únicos hombres con peso propio en el elenco ministerial" (Kahn, 1979). "Puig y Righi fueron ministros de Cámpora, no puestos por Perón" (Bárbaro, 1986). "Cámpora alimentó su caracterización de 'pro subversivo' por una supuesta proclividad que atribuirían después a la influencia de su hijo Héctor Pedro, por la amistad con Righi (22) y las buenas relaciones de éste con abogados de los guerrilleros, como Mario Hernández y Roberto Sinigaglia" (Bonasso, 1997) (23). "La izquierda peronista, articulada alrededor de la *Tendencia Revolucionaria del Peronismo*, cuyo eje eran los sectores juveniles, tuvo una incidencia decisiva, controlando posiciones de relevancia en el ministerio de Interior, con Righi, y en la secretaría general de la Presidencia, a cargo de Héctor Cámpora, uno de los hijos del primer mandatario" (Fraga, 1988). La legislación dictada durante la gestión Cámpora, cuando cita disposiciones anteriores al 25 de mayo de 1973, habla de la "llamada" ley X.

---

(20) El decreto 7, del 21 de setiembre de 1955, liberó a los presos políticos (encarcelados por PERÓN); el decreto 63, del 26 de setiembre, dispuso una amnistía; y la ley 14.436, del 22 de mayo de 1958, también dispuso una amnistía. ¿Por qué tanta bulla, entonces, con la liberación de todos aquéllos que habían luchado por el regreso del peronismo al poder? Por la "señal" que envió a la población, dada la *forma* en que se implementó.

(21) Exiliado durante el Proceso de Reorganización Nacional en la embajada de México en Argentina, "CÁMPORA falleció en México, el 19 de diciembre de 1980" (BONASSO, 1997).

(22) "El ministro más cercano a Montoneros" (GILLESPIE, 1987).

(23) "PERÓN le otorgó *25%* de los cargos a la rama juvenil. Tenía el presidente (CÁMPORA), el secretario del Movimiento (ABAL MEDINA), los gobernadores de Buenos Aires (OSCAR BIDEGAIN), Córdoba (RICARDO ARMANDO OBREGÓN CANO) y Mendoza (ALBERTO MARTÍNEZ BACA). Y la izquierda se quejaba de la pequeñez de su cuota de poder" (BÁRBARO, 1986). "*8* diputados del Frente Justicialista de Liberación (FREJULI) pertenecían a Montoneros... Dimitieron el 24 de enero de 1974" (GILLESPIE, 1987), al dictarse la ley 20.642, del 25 de enero de dicho año, como consecuencia de un ataque subversivo.

"Righi suprimió la *Dirección de Investigaciones Políticas Antidemocráticas* (DIPA) de la Superintendencia de Seguridad de la Policía Federal, y ordenó que se quemaran las fichas. Fue una decisión valiente e indiscutible desde el punto de vista de las libertades públicas, que alimentó los odios y las intrigas contra el ministro más cercano a Cámpora" (Bonasso, 1997). Además, mediante la ley 20.510, del 27 de mayo de 1973, disolvió la Cámara Federal en lo Penal de la Nación, es decir, el fuero antisubversivo creado durante el gobierno de Lanusse.

El decreto 332, del 3 de agosto de 1973, dispuso que los diarios, revistas, etc., a los que se requiriera la publicación de *solicitadas*, de las que pudiera resultar la comisión de delitos de acción pública o privada, debían exigir la exhibición de contrato social de la empresa que deseaba publicar la solicitada, o la firma o individualización fehaciente en el caso de personas físicas; el decreto 587, del 16 de agosto, dispuso que las *agencias noticiosas extranjeras* no podrían suministrar noticias o informaciones argentinas de cualquier naturaleza, dentro del territorio nacional; y el decreto 1273, del 13 de mayo de 1975, creó el *registro de agencias noticiosas*, al tiempo que le prohibió a los medios de comunicaciones nacionales o extranjeros, la propagación o difusión de noticias referidas al país, que hubieran sido suministradas por agencias noticiosas extranjeras.

. . .

"La experiencia de Cámpora [que duró 49 días] estaba condenada desde el principio mismo, puesto que sólo representaba las opiniones e intereses de una porción minoritaria del movimiento que había tenido muy poca influencia en el pasado y, según se demostró después, contaba con apoyo electoral bastante escaso. Perón impuso su renuncia" (Di Tella, 1983). "No creo que hubo una etapa revolucionaria con Cámpora, una etapa reformista con Perón y una etapa decadente con Isabel. Creo que con Cámpora hubo una mala etapa de manejo del poder. En lugar de conceder, el poder se le arrebató. Los grupos juveniles actuaron como si hubieran sido un gobierno opositor. Le sacaron pedazos de poder, le exigieron dejar a los presos en libertad y se dió toda la problemática de la cárcel de Devoto, le ocuparon ministerios, hospitales, para dar una pelea, para agudizar el proceso" (Bárbaro, 1986) (24).

"El 4 de julio de 1973, Cámpora y el vicepresidente Vicente Solano Lima presentaron sus renuncias verbales ante Perón" (Bonasso, 1997). Nueve días después asumió la presidencia de la Nación Raúl Alberto Lastiri, hasta entonces presidente de la Cámara de *Diputados*. "Para que Lastiri sucediera a Cámpora, además de desplazar a José Antonio Allende —presidente del Senado—,

(24) Esto no comenzó el 25 de mayo de 1973, ya que "[en noviembre de 1972, durante el primer retorno de PERÓN] aprecié una cierta debilidad de CÁMPORA ante las presiones de los sectores juveniles. JOSÉ IGNACIO RUCCI también tomó nota de esto y es probable que se lo haya hecho saber a PERÓN. Este se hizo el desentendido, pero CÁMPORA comenzó a transformarse en una preocupación para PERÓN" (CAFIERO, 1983).

Alejandro Díaz Dialet —presidente provisional del Senado— tuvo que tomarse unas vacaciones forzadas" (Bárbaro, 1986); "fue enviado a un viaje preparatorio de la asistencia de Argentina a una reunión del Movimiento de Países no Alineados, que tendría lugar... 3 *meses* después" (Bonasso, 1997).

...

"El 14 de junio de 1973 Cámpora viajó a España, para regresar al país con Perón" (López Alonso, 1982). "Lo central [del segundo regreso de Perón a Argentina] era que el pueblo quería verlo a él" (Bárbaro, 1986). "El 20 de junio de 1973, para recibirlo, fueron a Ezeiza entre *1,5 M.* y *4 M.* de personas" (Gillespie, 1987).

Lo que debía haber sido una fiesta, terminó en masacre. "Se produjo un feroz tiroteo entre militantes del Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) y Montoneros, por una parte, y partidarios de López Rega por la otra [a cuyo frente estaba Jorge Osinde, coronel retirado y subsecretario de Deportes del ministerio de Bienestar Social]. Fue la primera vez que aparecieron los grupos de acción de la derecha, precursores de la *Alianza Anticomunista Argentina* (AAA, o *Triple A*)" (Di Tella, 1983). Las estimaciones varían, pero son todas contundentes: "*13* muertos y *380* heridos" (Bonasso, 1997), "al menos *25* personas muertas, y más de *400* heridas" (Gillespie, 1987). El avión que traía a Perón, a todo esto, aterrizó en... *Morón.*

Al día siguiente "Perón condenó —sin nombrarlos— a los hombres más cercanos a Cámpora... Tardamos años en comprender el significado profundo de la tragedia de Ezeiza, pero enseguida intuimos que el proceso de ascenso popular ininterrumpido que venía dándose desde el *Cordobazo* hasta el 25 de mayo de 1973, había sufrido un brusco frenazo" (Bonasso, 1997).

2.2. Elección del 23 de setiembre de 1973

Lastiri no asumió la presidencia de la Nación para completar el período iniciado por Cámpora, sino para convocar a nuevas elecciones presidenciales [a través del decreto 96, del 20 de julio de 1973], donde obviamente el candidato del PJ sería Perón, a pesar de que "se le hizo un enorme daño al convertirlo en presidente de la Nación" (Bárbaro, 1986).

"La decisión crucial fue designar a su esposa como vicepresidente" (Di Tella, 1983). "Yo estuve en el Teatro Cervantes el 4 de agosto de 1973, día de la elección de la fórmula *Perón-Perón* [Juan Domingo-María Estela Martínez de]. Nunca podré olvidar cómo una minoría absoluta de congresales se puso de pie para aplaudir la propuesta de Isabel vice, que desde un balcón hacían Norma Bremilda Kennedy y un grupo ínfimo de personas que no eran congresales... Perón se negaba a aceptar la fórmula (25)... Tuvo que pasar una

(25) "PERÓN sugirió la formula PERÓN-BALBÍN. Este puso como condición que si PERÓN moría, o quedaba inválido para gobernar, no habría cambios en la Ley de Acefalía y el número 2 pasaría a ocupar el codiciado sillón de Rivadavia... CÁMPORA se equivocaba al considerar un

semana" (Bárbaro, 1986). "La fórmula Perón-Perón simboliza la inexistencia de un peronismo sin Perón" (Carrizo, 1997). La UCR presentó la fórmula Ricardo Balbín-Fernando De la Rúa (26).

"El 23 de setiembre de 1973 Perón realizó la mejor elección de su vida" (López Alonso, 1982), al obtener *65%* de los votos (27), contra *26%* que consiguió la fórmula radical.

El 11 de marzo de 1973 la fórmula Cámpora-Solano Lima había obtenido *49%* del total de votos. ¿Cómo se explica el avance electoral del peronismo entre las 2 elecciones? "Un análisis superficial de las causas que determinaron el aplastante triunfo del peronismo en las elecciones del 23 de setiembre de 1973, podría demostrar que se destacó entre ellas como valor preponderante la búsqueda de la seguridad" (*Economic Survey*, 2 de octubre de 1973). El análisis de la votación a nivel de urna sugiere algo diferente: "el notorio crecimiento del caudal peronista entre marzo y setiembre se explica por sectores de la izquierda, ligados con la *Alianza Popular Revolucionaria*, y sectores ligados con el 'caudillismo provincial populista'" (Cantón y Jorrat, 1980).

"La nueva instancia electoral debilitó el diseño original de corto plazo [de la política económica]. Uno de los afectados fue el reordenamiento fiscal. Las concesiones a la 'política' por fuera del 'programa' fueron mayores que las inicialmente previstas" (Leyba, 2003).

2.3. Juan Domingo Perón

"Despierta admiración esa obra de arte política que fue la estrategia usada por Perón para regresar al país. Que un gobernante expulsado del poder virtualmente sin lucha y escapado del país de una manera casi grotesca, car-

---

error la fórmula PERÓN-PERÓN, porque ésta tendía a verticalizar aún más esa conducción que el General sentía disputada por los jóvenes rebeldes. Jamás hubiera cedido a nadie, dentro o fuera del Movimiento un segundo lugar que, dada su salud, era una virtual antesala de la Presidencia. Es probable, también, que hayan pesado otras razones psicológicas: la revancha frente al renunciamiento de EVA PERÓN en 1951 [una hipótesis muy plausible, según el psicoanalista JORGE DE GREGORIO], y esa inclinación nihilista (después de mí el Diluvio) que le descubrió el padre HERNÁN BENÍTEZ" (BONASSO, 1997).

"Siempre hubo 2 PERÓN. Uno, el que se abrazó con BALBÍN; otro, el que tenía su complemento insoslayable en LÓPEZ REGA. La idea de una fórmula de unidad nacional, PERÓN-BALBÍN, lanzada en julio de 1973 a la caída de CÁMPORA, llevaba implícita el esquema de una solución de alternancia a la colombiana. Nunca se sabrá si el proyecto existió verdaderamente, pero no fue llevado a la práctica, y cuando se eligió candidata a la vicepresidencia a su mujer, no solamente se enterraron las posibilidades de un gran acuerdo político, sino que se decidió que ella gobernaría junto a su consejero predilecto, LÓPEZ REGA, el verdadero heredero" (LANUSSE, 1994).

(26) El decreto 554, del 13 de agosto de 1973, dispuso que las *alianzas* de partidos o confederaciones de partidos, que habían intervenido en las elecciones del 11 de marzo de 1973, conservarían su personería jurídico política para las elecciones del 23 de setiembre de dicho año, sin perjuicio de la denuncia al acuerdo que pudiera formular cualquiera de ellas.

(27) Compuesto por el *57%* obtenido por el FREJULI (Fórmula PERÓN-PERÓN) y el *8%* que conquistó El *Frente de Izquierda Popular* (Fórmula PERÓN-JORGE ABELARDO RAMOS). DI TELLA (1983).

gando con el odio de la mitad de la población y sin que ninguno de sus partidarios lo haya defendido, que este hombre consiguiera *18* años más tarde que la enorme mayoría de sus conciudadanos lo aclamara como una necesidad nacional, es algo realmente asombroso" (Luna, 1995). "Que el autor de la decadencia argentina, personaje de segunda clase, verdadero instrumento del éxito deparado por la suerte, histrión ignorante y pervertido, haya llegado a ser nuevamente presidente de la Nación, constituye un enigma para sociólogos y políticólogos que no ha podido ser resuelto" (Hardoy, 1993).

"Después de Cámpora, Perón apareció como un resuelto defensor del 'sistema'" (Di Tella, 1983; Fraga, 1988). Ocurre que en 1973 "Perón volvió al país 'desencarnado y como un *león herbívoro*'... La segunda era peronista sería bastante distinta a la primera... No es que Perón se hubiera volcado hacia la democracia y que ésta le impedía proceder dictatorialmente en la esfera económica; es que ya no tenía fuerzas ni voluntad para proceder dictatorialmente, y sus seguidores estaban muy lejos de poder reemplazarlo en esta tarea" (Alsogaray, 1993) (28). Cuando asumió la presidencia el 12 de octubre de 1973, "Perón tenía lucidez, pero carecía de voluntad y debía manejarse dentro de estrechos límites físicos" (Bonasso, 1997). "Tomó la presidencia como una auténtica carga" (Cafiero, 1983).

"Perón llegó al gobierno con un programa político de centro: democracia política, conciliación nacional, participación popular, nacionalismo económico... El tenía una visión de la sociedad ideal, que definía con su concepto de *Comunidad Organizada*. Siempre pensó que el Estado debía cumplir un papel central. Dentro de esto el plan económico tenía 2 metas centrales: la redistribución del ingreso en favor de los trabajadores, y la recuperación de la soberanía de decisión económica" (Canitrot, 1978).

"Entre los fenómenos nuevos hay que destacar una relación mejor, por momentos incluso excelente, con la UCR, el principal partido opositor" (Di Tella, 1983). "El 4 de febrero de 1974 Perón señaló que 'la oposición ha colaborado permanentemente en la mejor tarea constructiva; lamentablemente no puedo decir lo mismo del oficialismo'" (López Alonso, 1982). "Mantuvo con Balbín una práctica de consulta permanente" (Canitrot, 1978).

"El 1 de mayo de 1974 Perón produjo su ruptura histórica con la izquierda peronista, cuando censuró y expulsó públicamente a las columnas de Montoneros que lo escarnecían durante la concentración del Día del Trabajo en Plaza de Mayo" (Brennan, 1996). "'¿Qué pasa, qué pasa, qué pasa General, que está lleno de gorilas el gobierno popular?', gritaban los muchachos" (Bonasso,

(28) Aunque hubo estatización de medios de comunicación. El decreto 1761, del 8 de octubre de 1973, canceló las licencias de los canales de TV 9, 11 y 13 de Capital Federal, 8 de Mar del Plata y 7 de Mendoza, y el decreto 1764, también del 8 de octubre, estatizó decenas de emisoras de radio. Los canales de TV recién serían reprivatizados durante la presidencia de CARLOS SAÚL MENEM.

1997). "Perdido el dominio de sí, renunció a su discurso de unidad nacional y soltó contra la izquierda peronista un ataque que equivalió a una declaración de guerra" (Gillespie, 1987). "'Hoy resulta que algunos imberbes pretenden tener más méritos que los que lucharon durante 20 años', dijo Perón. Los grupos juveniles abandonaron la Plaza, dejándola medio vacía. A partir de entonces la jefatura peronista abandonó toda esperanza de que esos jóvenes volvieran al redil. La solución política del problema creado por la subversión había fracasado, y Perón y su partido se habían enfrentado resueltamente con ella" (Di Tella, 1983).

La ley 20.530, del 29 de agosto de 1973, dispuso que todos los bienes de que hubiera sido privado Perón, por aplicación del decreto 5148/55, le serían *restituidos* de inmediato, quedando a su favor las mejoras que se les hubieran incorporado (las desmejoras serían indemnizadas), restituyéndoseles también las distinciones honoríficas, diplomas y condecoraciones; el decreto 22, del 16 de octubre, dispuso que la celebración del "día de la lealtad" cada 17 de octubre, se realizase el primer *domingo* siguiente a esa fecha, si no coincidiera con ese día de la semana; y en cuanto al funcionamiento de los *partidos políticos*, el decreto 599, del 20 de febrero de 1974, derogó la ley 19.102, de 1971, restableciendo la vigencia de la ley 16.652, de 1964.

...

"La mala salud de Perón no era transitoria: estaba condenado a muerte en un plazo que podía estirarse de 1 a 3 años... En la madrugada del 21 de noviembre de 1973 hizo un edema de pulmón, que estuvo a punto de asfixiarlo. Se salvó por la intervención de un médico que vivía cerca de la residencia de Gaspar Campos. También se pidió apoyo a la cercana Clínica de Olivos, porque donde vivía Perón no había una unidad médica de emergencia, ni siquiera un simple tubo de oxígeno" (Bonasso, 1997). "En enero de 1974 Jorge A. Taiana, quien además de ministro de Educación era médico personal de Perón, les comunicó a sus colegas de gabinete el estado de salud del presidente... En la primera semana de junio de 1974 Perón viajó a Paraguay, donde revistó tropas bajo una pertinaz llovizna (29)... Al regreso ocurrió la última y acaso la mejor de todas las entrevistas que mantuvo con Balbín. Fue además el único encuentro durante el cual tomó nota sobre la mayoría de las correcciones que proponía el líder radical... El 28 de junio de 1974 Isabel Perón regresó al país [de una gira por Europa], y al día siguiente se hizo cargo de la Presidencia... En sus últimas horas de vida Perón llamó al secretario legal y técnico de la Presidencia de la Nación, Gustavo Caraballo, para ordenarle estudiar la posibilidad de que, a su muerte, el poder pasara directamente a manos de Balbín" (Kahn, 1979).

Taiana (2000) recuerda el período en los siguientes términos: "el 26 de junio [de 1973] fui llamado con urgencia desde Gaspar Campos por motivos

(29) Su última aparición pública fue el 12 de junio de 1974, en una concentración convocada por la Confederación General del Trabajo para apoyar al programa económico. "Llevaré en mi retina..."

médicos. Salí como un rayo y llegué a las 9 de la mañana. Perón estaba sentado en el living, pálido, la piel húmeda, desencajado... 'Con ese esfuerzo usted rápidamente reduciría la posibilidad de sobrevivir. Como amigo y médico debo decirle que usted no debe hacerse cargo de la Presidencia, y que tiene que disminuir el trabajo que está haciendo ahora', le dije... El 12 de octubre Perón tenía *78* años y no gozaba de buena salud... A comienzos de 1974 Perón se trasladó a Olivos... El 7 de junio, al regresar de Paraguay, estaba disneico, pálido, ojeroso, demacrado, al borde de un gran colapso. El 15 de junio Isabel y López Rega iniciaron un viaje por España, Suiza e Italia. Ante nuestro aviso, López Rega retornó el 20 de junio... Tuvo un paro cardíaco en la mañana del 1 de julio, falleciendo a las 13,15 de ese día" (30).

"Perón no se suicidó, pero no ahorró de ninguna manera su energía... Quería morir en la presidencia, y lo logró. Además, quería morir con una reivindicación total, que también logró, ya que al día siguiente a su fallecimiento la República Argentina entera estuvo en su velatorio... Tuvo el entierro que él hubiera deseado" (Camilión, 1999). El 4 de julio de 1974, en el Congreso Nacional, Balbín despidió los restos de Perón en los siguientes conmovedores términos: "no sería leal si no dijera también que vengo en nombre de mis viejas luchas, que por haber sido claras, sinceras y evidentes, permitieron en estos últimos tiempos la comprensión final. Nace una relación nueva, inesperada. Los grandes muertos dejan siempre el mensaje: salvar para todos los tiempos la paz de los argentinos. Este viejo adversario despide a un amigo" (31).

2.4. María Estela Martínez de Perón

"La muerte de Perón representó un shock para una situación política ya delicada" (Di Tella, 1983).

La vicepresidenta, Isabel Perón, "una pobre mujer inexperta" (Luna, 1995), "por su formación y antecedentes inimaginable como presidente de los argentinos" (Alsogaray, 1993), ocupó la primera magistratura durante casi *21* meses. "Su problema fue que concebía a Perón como la figura, pero no como el político sagaz, y tenía muchas diferencias con él" (Bárbaro, 1986). "La principal sorpresa consistió en que Isabel Perón no asumió una posición decorativa, ni tampoco una actitud que la situara por encima de todas las facciones en pugna" (Di Tella, 1983).

"Durante julio de 1974 López Rega dió pasos decisivos para su consolidación en el poder... 4 días después del fallecimiento de Perón fue nombrado

---

(30) El decreto 2, del 1 de julio de 1974, dispuso que el 2 y el 3 de julio de dicho año fueran considerados días de *duelo nacional* por el fallecimiento de Perón; que el decreto 8, del 3 de julio, extendió hasta las 12 horas del 4 de julio.

(31) No puedo recordar dónde leí que BALBÍN fue sorprendido cuando el locutor le otorgó el uso de la palabra, porque creía que ocupaba un lugar posterior en la lista de oradores. No estoy insinuando que no hubiera meditado antes lo que pensaba decir, sí que probablemente la sorpresa haya contribuido a la calidad del discurso.

secretario privado de la presidente... El decreto 2114, del 30 de diciembre de 1974, elevó la secretaría privada de la Presidencia de la Nación, al rango de Secretaría de la Presidencia de la Nación... El asunto fue una bomba política, y constituyó uno de los típicos errores de López Rega, cuya ansiedad por investirse de poder no conocía límites. En la práctica el decreto no le agregaba nada, pues de hecho ya ejercía todas aquellas funciones" (Kahn, 1979) (32).

"Hombre de tremenda influencia" (Lanusse, 1994) (33), "extraño personaje" (Alsogaray, 1993), "el punto débil de [el "brujo"] López Rega fue su codicia de bienes materiales. Aparte de esto, lo que lo derrotó fue el exceso de fe en sus poderes individuales (34)... El dominio de una gran masa informativa, sumada a su infalible memoria de policía bien adiestrado, fue una de las llaves de su poder político... En la única persona en quien confiaba era en su yerno, Raúl Alberto Lastiri" (Martínez, 1996). "Un jefe militar le preguntó para qué —siendo ya ministro— quería subir 15 grados en el escalafón policial, hasta alcanzar la mayor jerarquía como comisario general. 'El Ejército lo tuvo a San Martín, la Marina a Brown, la Aeronáutica a Newbery. La Policía ahora me tiene a mí', respondió López Rega" (Kahn, 1979).

"La idea de Isabel, López Rega y Lastiri era muy simple: arreglar con la oligarquía, para hacer un peronismo manso, que recibiera la bendición de los gorilas" (Bárbaro, 1986). "A los militares López Rega les trasmitió un programa con 5 objetivos básicos: acabar con la subversión, a través de la *Triple A*; eliminar la infiltración izquierdista en la universidad; terminar con las políticas económicas antiempresarias; someter a los dirigentes sindicales; y pedirle a los militares que abandonaran su neutralidad política, y pasaran a una posición de apoyo tácito... El giro implicó perder el apoyo de los adeptos, sin ganar el del grupo al que la nueva línea iba a beneficiar... La porción antisub-

---

(32) HERIBERTO KAHN, periodista que siguió de cerca a LÓPEZ REGA, falleció "de muerte natural" (referida a este período, la aclaración es relevante) el 23 de setiembre de 1976, cuando sólo contaba 30 años. Casi un par de décadas después su única hija, ALEJANDRA, escribió: "de la venta de su auto heredé *$us 2.000*, que quedaron depositados a la orden del juzgado interviniente en la sucesión, por ser yo menor de edad [tenía 1 año cuando falleció HERIBERTO]. Cuando los fondos fueron liberados, sólo pude comprar... *$us 30*" (*La Nación*, carta de lectores, 4 de abril de 1993).

(33) "Con los años, las limitaciones comienzan y se establece una inevitable dependencia, la necesidad de una ayuda. En forma insensible, las salidas se reducen, se tornan más ricas en obstáculos, las horas exteriores se acortan y las expansiones se amplían en el interior de la casa, en las menudas tareas del jardín y de las rosas. Achicado el encanto de manejar su automóvil, de ver a los amigos, no viajar en pleno invierno, no ir al teatro a la noche, el mundo se empequeñece y el micromundo de la intimidad se magnifica. La historia de las casas reales y de los hombres ilustres es pródiga en ejemplos. Inevitablemente aparece el hombre o la mujer fuerte. Y esas muletas corporales y mentales se transforman en imprescindibles... En este cerco de aislamiento y soledad, desempeñó un papel preponderante LÓPEZ REGA, el personaje más extravagante de la historia argentina del siglo XX" (TAIANA, 2000).

(34) Que lo llevó a encarar iniciativas insólitas, como el anillo que hizo instalar alrededor del Obelisco, para recordarnos que "el silencio es salud", el *Altar de la Patria*, cuya construcción dispuso la ley 20.682, del 26 de junio de 1974, donde seudosacerdotes celebraron una seudomisa, etc.

versiva del programa produjo resultados ambiguos y difíciles de establecer; los ataques terroristas se intensificaron" (Di Tella, 1983).

La ley 20.972, del 11 de julio de 1975, dispuso que en caso de *acefalía* por falta de presidente y vicepresidente de la Nación, el Poder Ejecutivo sería desempeñado transitoriamente en primer lugar por el presidente provisorio del Senado, en segundo por el presidente de la Cámara de Diputados, y a falta de éstos, por el presidente de la Suprema Corte de Justicia, hasta que el Congreso, reunido en Asamblea, hiciera la elección dispuesta por el art. 75 de la Constitución nacional, entre los senadores o diputados nacionales, o gobernadores de provincias.

"El 18 de julio de 1975 López Rega abandonó el país, con destino a Europa, vía Brasil... 6 días después Lastiri renunció a la presidencia de la Cámara de Diputados" (López Alonso, 1982). "La salida de López Rega fue seguida por la designación de un nuevo Gabinete, con figuras potables como Antonio Francisco Cafiero [en Economía], Jorge Ernesto Garrido (hasta entonces escribano mayor del Gobierno) como ministro de Defensa, y el coronel *en actividad* Vicente Damasco como ministro de Interior. Esta última designación se convirtió en factor desencadenante de una crisis militar, con epicentro en el Ejército, que adquiriría proyecciones políticas, institucionales y militares... Como consecuencia de la cual el comandante en jefe del Ejército Alberto Numa Laplane pidió el retiro. El 27 de agosto fue reemplazado por Jorge Rafael Videla. Visto retrospectivamente, esta crisis puede ser interpretada como preludio del movimiento del 24 de marzo de 1976" (Fraga, 1988).

Acompañada por las esposas de los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas, el 13 de setiembre de 1975 Isabel viajó a Ascochinga, provincia de Córdoba, para descansar durante 1 mes, delegando interinamente la primera magistratura en Italo Argentino Luder, presidente del Senado. "La tesis de la 'bordaberrización' fue intensamente analizada entre setiembre y diciembre de 1975... En ese momento pareció que la presidente no reasumiría el cargo y en consecuencia Luder permanecería en forma definitiva, hasta la entrega del poder. La falta de decisión dentro del peronismo impidió que esta alternativa se concretara" (Fraga, 1988). "Quienes estábamos por la permanencia de Luder, y el no regreso de Isabel, pensábamos que o la echábamos a Isabel nosotros, o la iban a echar los militares... La democracia cayó sin pena ni gloria... Si el peronismo hubiera tenido 4 ó 5 dirigentes de nivel, si no hubiera existido la obsecuencia sindical, si hubiera vivido Augusto Timoteo Vandor y 2 ó 3 políticos más, el gobierno podría haber durado y por consiguiente el golpe no hubiera sido posible, porque era poco lo que faltaba para quitarle al enemigo las excusas" (Bárbaro, 1986).

Pero Isabel Perón regresó.

2.5. Guerrilla y represión

La guerrilla urbana no comenzó el 25 de mayo de 1973, la represión tampoco. Pero como se verá de inmediato, la intensidad de ambos fenó-

menos aumentó considerablemente con respecto a todo lo que se conocía hasta ese momento.

"Un cuadro estadístico desolador acerca del número de muertos por actos terroristas desde que Lanusse le entregó el poder a Cámpora, hasta ayer, demuestra que *1.358* personas de distintas esferas civiles, militares, policías y miembros de otras fuerzas de seguridad, perecieron durante esos hechos que conmueven a la opinión pública. Esa estadística, realizada por las fuerzas de seguridad, revela que murieron *66* militares, *136* integrantes de las policías provinciales, *34* de la Policía Federal, y *677* civiles, profesionales, obreros, delegados gremiales y dirigentes, así como también políticos. La estadística demuestra, asimismo, que desde la asunción del Poder Ejecutivo por parte de Cámpora, hasta ayer, murieron *445* terroristas [en total, *1.803* fallecidos]" (*La Prensa*, 22 de marzo de 1976); "entre mayo de 1973 y julio de 1975 la guerrilla produjo *5.079* atentados" (Pastor, 1996); y "a comienzos de 1976 cada 5 horas ocurría un asesinato político, y cada *3* estallaba una bomba" (Gillespie, 1987).

"La mayor parte de la violencia era obra de grupos que habían llegado a constituirse en factores autónomos en el escenario político argentino y cuya acción exigía interpretaciones más específicas y menos amplias. Aún así, no eran muchos los que advertían la profunda penetración ni la importancia alcanzadas por las organizaciones subversivas, ni el hecho de que lo que estaba en curso era un enfrentamiento frontal entre ellas... La subversión socavó al gobierno civil. Si no tiene éxito a muy corto plazo, provoca la represión, reacción normal en cualquier sociedad sujeta a una amenaza de esta gravedad. La guerrilla sometió el sistema parlamentario civil a una terrible tensión" (Di Tella, 1983) (35).

"Una cosa era utilizar la violencia para el retorno de Perón, otra hacerlo para la transformación de la sociedad... Perón fue el último argentino que intentó evitar una masacre, dándole legalidad a la guerrilla, mientras existía la dictadura, y ofreciéndole ingresar a la política cuando ella cesa, o sea en el gobierno peronista. Esto es absolutamente coherente... La violencia guerrillera quería destruir la estructura social, injusta para nosotros, pero no cambiable desde el tiroteo de la guerrilla. Esta discusión se dio el 24 de enero de

---

(35) El atractivo que los enfoques tipo "Sodoma y Gomorra" tuvo sobre muchos jóvenes a fines de la década de 1960 y comienzos de la de 1970, un cuarto de siglo después comenzó a ser analizado. "Hay una generación, la de los jóvenes peronistas de 1973, con un destino suspendido, tanto por el errado y disparatado camino de la violencia, como por la doble represión de las fuerzas armadas, no sólo a esa violencia, sino al peronismo posible que la mayoría no violenta encarnaba" (FERRARO, 1996); "en este libro trato de encontrar algunas claves para entender cuáles fueron las instancias que favorecieron el desarrollo de la identidad revolucionaria de los jóvenes de las décadas de 1960 y 1970, es decir, de aquéllos que militaron en lo que llamó de modo amplio izquierda revolucionaria" (OLLIER, 1998); *La voluntad* es un intento de reconstrucción histórica de la militancia política en la Argentina de los años sesenta y setenta; es la historia de una cantidad de personas, muy distintas entre sí, que decidieron arriesgar todo lo que tenían para construir una sociedad que consideraban más justa" (ANGUITA y CAPARRÓS, 1997).

1974, cuando renunciaron los diputados de la *Tendencia*... Los tiros no comenzaron durante el gobierno de Isabel, sino bajo el gobierno de Perón" (Bárbaro, 1986).

"Perón subestimaba a la izquierda. También al activismo de la guerrilla. Hay una anécdota suya sobre este particular. Estando aún en Madrid fue visitado por un dirigente católico, el cual le expresó su preocupación por la actividad de los guerrilleros, entonces aliados políticos del peronismo. A esto Perón contestó con lo que llamaba la *Teoría de la nata*: cuando el café con leche está revuelto es imposible extraer la nata de la leche, una vez aquietado la nata sube y se la puede sacar fácilmente. La izquierda, y en particular los Montoneros, procuraron que jamás el café con leche dejara de estar revuelto" (Canitrot, 1978).

Guerrilla. "Los Montoneros aclararon sus puntos de vista en un documento publicado en julio de 1973 titulado 'Construir el Poder Popular'... Cuando el 12 de octubre de dicho año Perón tomó posesión del cargo de presidente, los Montoneros celebraron el acontecimiento anunciando su fusión con las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR)... El 6 de setiembre de 1974 Firmenich anunció, en conferencia de prensa secreta celebrada en Buenos Aires, que Montoneros volvía a la resistencia. 'La lucha armada continuará mientras la represión, las 'intervenciones' de los sindicatos, la legislación laboral antidemocrática, el Pacto Social y la existencia de presos políticos, sigan caracterizando la vida política argentina'. En realidad, la lucha armada se había iniciado una semana antes... Antes de concluir setiembre de 1974 los Montoneros resolvieron su problema financiero secuestrando a Jorge y Juan Born (36)... Decenas y hasta centenares de miles de argentinos se agruparon tras los estandartes de Montoneros, en los violentos meses de 1973-1974... Durante 1975, su año cumbre, Montoneros tenía un mínimo de 5.000 'combatientes' o 'milicianos', siendo los segundos obviamente más numerosos que los primeros" (Gillespie, 1987).

"Para los Montoneros Perón era una excusa, y para el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) un estadío del desarrollo burgués... Para el dirigente montonero Mario Eduardo Firmenich, el hombre del poder era él y no Perón... El problema era que Firmenich y su grupo querían competir con Perón por el poder. La idea de Firmenich era golpear para negociar... Cuando se fueron de la Plaza de Mayo y pasaron a la clandestinidad, demostraron que eligieron un sendero de la historia que llevaba a un callejón sin salida" (Bárbaro, 1986).

No hay muertes grandes y muertes pequeñas, pero algunos asesinatos impactan más a la población que otros. El 25 de setiembre de 1973 los Mon-

---

(36) "El secuestro se produjo el 19 de setiembre de 1974. Luego de pagar un rescate de *$us 60 M.*, fueron liberados el 20 de junio de 1975" (LÓPEZ ALONSO, 1982).

En 1998 se supo que *Hard Communications* es una empresa formada, entre otros, por JORGE BORN y RODOLFO GABRIEL GALIMBERTI, uno de sus secuestradores. LARRAQUY y CABALLERO (2000) biografiaron a GALIMBERTI.

toneros asesinaron a José Ignacio *Rucci*. "Rucci, dirigente de la Unión Obrera Metalúrgica (UOM), desde el 2 de julio de 1970 se desempeñaba como secretario general de la Confederación General del Trabajo (CGT)... Rucci, de quien se esperaba que actuara como títere de Lorenzo Mariano Miguel, pronto surgió como una figura poderosa por derecho propio y como contrapeso de Perón para las tendencias vandoristas de inclinaciones independientes, siempre latentes en la UOM" (Brennan, 1996). "Con el asesinato de Rucci yo perdí un gran amigo y el peronismo y el país a uno de sus mejores hombres. Lo terrible es cómo Rucci sabía que estaba en la mira de la locura terrorista, se lo decía a quien lo quisiera escuchar y también sabía que no podría escapar a su destino. Esta muerte, este asesinato, fue uno de los más altos precios que el peronismo pagó en su enfrentamiento con el terrorismo y sólo Dios sabe qué hubiera sido de la Argentina si Rucci no hubiera muerto... Pocas veces he visto a un hombre más dolorido y enfurecido que Perón en el velorio de Rucci" (Cafiero, 1983).

"El asesinato de Rucci fue un punto clave del comienzo de una nueva etapa" (Bárbaro, 1986). "Aunque no amaba al secretario general de la CGT, quedé anonadado por la noticia... Montoneros, que no quiso operar contra López Rega en las horas de indignación que siguieron a la masacre de Ezeiza, eliminó al puntal sindical de Perón cuando la ciudadanía acababa de plebiscitar al Jefe" (Bonasso, 1997).

"Si la ejecución de Rucci enfrentó a Montoneros con un vasto sector del peronismo, la de Arturo *Mor Roig* le significó la condena unánime del radicalismo" (Bonasso, 1997). "Tuvimos que llegar al 15 de julio de 1974, con el asesinato de Mor Roig, para comprender que los demócratas, desarmados, también iban a ser asesinados en Argentina" (Pandolfi, en Kahn, 1979). "El asesinato fue realmente absurdo, gratuito, no tenía ningún sentido" (Bárbaro, 1986). "Mor Roig fue ultimado mientras almorzaba en una modesta cantina en una zona industrial. Cuando dejó el ministerio [de Interior del presidente Alejandro Agustín Lanusse] sólo pudo hallar un cargo como asesor legal de la empresa de un amigo... Más allá del impacto emocional que sentí ante el asesinato injusto y artero de un hombre al que había llegado a conocer como dirigente, a valorar como pensador y a apreciar como ser humano, he pensado siempre, desde ese día, que la vida y la muerte de Mor Roig representan una reivindicación de la clase política argentina, tantas veces vilipendiada injustamente y a la que quienes aprovecharon el poder para la rapiña hicieron tanto mal" (Kahn, 1979) (37).

Entre quienes cayeron, "de un lado y del otro", también merecen destacarse al sacerdote Carlos *Mujica* (11 de mayo de 1974), Silvio *Frondizi* (27 de setiembre de 1974), Jordán Bruno *Genta* (27 de octubre de 1974) y el comisario Alberto *Villar* y su esposa (1 de noviembre de 1974). El 17 de noviembre de 1974 un atentado contra *Balbín*, afortunadamente falló.

(37) Como siempre, la idea era agudizar la contradicción: "no mataron a ROJAS, mataron a ARAMBURU; no mataron a un gorila atroz, mataron a MOR ROIG" (BÁRBARO, 1986).

Además de los ataques a personas, hubo ataques a instalaciones. "Después de haber llegado con el ERP a un acuerdo táctico que dejaba los ataques contra los militares exclusivamente en manos de los guevaristas, los Montoneros concentraron su potencial bélico, hasta agosto de 1975, en la policía, los monopolios y la derecha peronista" (Gillespie, 1987). "El 23 de diciembre de 1975 tuvo lugar el último operativo importante del ERP, con el ataque al Batallón de Arsenales 601, sito en Monte Chingolo, provincia de Buenos Aires" (Fraga, 1988), "donde volcó su mayor capacidad, su mejor experiencia en el asalto a unidades militares y sus más probados cuadros" (Herrero, 1991), y "donde se estima que fallecieron *más de 100* guerrilleros [de los 300 que participaron]" (López Alonso, 1982).

Represión. "Lo que hace falta en Argentina es un 'somaten' (cuerpo represivo no oficial, probablemente creado por Franco, que actuó después de la caída de la República)... La idea de la *Triple A* no nació en la cabeza de López Rega, sino en la del propio Perón" (Bonasso, 1997). "La triple A fue concebida, urdida y minuciosamente organizada en Madrid, en las mismas barbas de Perón" (Taiana, 2000). La Triple A, "que no se bautizó como tal hasta 1974" (Gillespie, 1987), "se estrenó el 21 de noviembre de 1973, atentando contra la vida de Hipólito Solari Yrigoyen, quien resultó gravemente herido" (Gillespie, 1987).

¿Y las Fuerzas Armadas? "Jorge Raúl Carcagno fue comandante en jefe del Ejército entre el 25 de mayo y fines de diciembre de 1973, es decir, durante un período que desde el punto de vista político fue particularmente confuso y conflictivo... El coronel Juan Jaime Cesio fue un importante asesor del comandante en jefe del Ejército... El equipo de Carcagno razonaba que difícilmente Perón terminaría su período de gobierno, por razones de salud, y a su desaparición se produciría un vacío que debería ser llenado por el Ejército y el peronismo, a través de su ala más dinámica, que eran los sectores juveniles, quienes serían los dueños del peronismo en el futuro... Cesio tuvo mucho que ver con la iniciativa de compartir con la JP el *Operativo Coronel Dorrego*. Las inundaciones [de parte de la Provincia de Buenos Aires] generaron una situación material propicia... El operativo se inició el 4 de octubre de 1973 en 25 de Mayo, provincia de Buenos Aires, prolongándose durante 20 días (38). Perón *no* asistió al acto de clausura, sugiriendo un voto de censura a la gestión de Carcagno... La crítica a su conducción dentro de los generales se hizo evidente durante la Junta de Calificaciones, en el cuestionamiento al ascenso del coronel Cesio... La caída de Carcagno surgió del desajuste de su estrategia política respecto al contexto gubernamental" (Fraga, 1988). "Carcagno era un hombre de gran personalidad, un soldado con todas las barbas... Siempre fue un hombre muy respetado en el Ejército... Cesio tenía elaborada la tesitura de que había que 'integrar' a los Montoneros, incluso continuó apoyando a este grupo guerrillero cuando se convirtió en una 'mala palabra'" (Bignone, 1992).

---

(38) "Participaron *8.000* militantes de la JP, junto a *5.000* soldados" (GILLESPIE, 1987).

Carcagno fue sucedido por Leandro E. Anaya. "Estoy convencido de que Anaya nunca pensó que llegaría a comandante, hasta que percibió que su taciturno amigo Carcagno había equivocado el camino" (Kahn, 1979). Anaya "comandó el Ejército entre diciembre de 1973 y mayo de 1975. Período políticamente complejo, fue durante su gestión que el Ejército entró en operaciones contra la subversión en Tucumán, con órdenes específicas del Poder Ejecutivo, en el marco del *Operativo Independencia*... Durante la gestión Anaya no apareció tan clara la posición de la UCR frente al tema subversivo, que era la preocupación central del Ejército... Anaya fue desplazado el 12 de mayo de 1975. El grupo dominante dentro del poder, que giraba alrededor de López Rega, percibió que Anaya no sólo era un obstáculo para su hegemonía política, sino que también comenzaba a ser una amenaza" (Fraga, 1988). "El peronismo empezó su debacle cuando no tuvo conciencia de que el profesionalismo era Anaya, y lo cambió por Alberto Numa Laplane, un hombre de excelentes condiciones, pero nacionalista, es decir, que expresaba a una minoría dentro de las Fuerzas Armadas" (Bárbaro, 1986).

"Laplane fue comandante en jefe del Ejército entre el 13 de mayo y el 29 de agosto de 1975. El período fue decisivo para la conformación del Ejército que habría de conducir el *Proceso de Reorganización Nacional*... Su designación habría sido decisión de López Rega" (Fraga, 1988). Por último, "el 28 de agosto de 1975 asumió como comandante en jefe del Ejército Jorge Rafael Videla" (López Alonso, 1982). "Alberto J. Vignes lo eligió a Videla" (Bárbaro, 1986), "como mal menor" (Cafiero, 1983).

"La conveniencia de tener al Ejército *fuera* de la represión de la guerrilla era la opinión predominante en los niveles superiores del Ejército al finalizar 1973... [Pero] la escalada subversiva fue imponiendo otro tipo de realidad. Ya en el primer semestre de 1974 el Ejército debió desplegarse en Tucumán, ante una huelga de la policía provincial, y en agosto de 1974, a raíz de un ataque del ERP a un regimiento sito en Catamarca, el Ejército entró en combate fuera de su jurisdicción, sin una orden específica del poder político, la cual se emitió posteriormente, avalando lo actuado... Ya a fines de 1974 había dentro del Ejército un consenso favorable para intervenir en la represión de la guerrilla, situación que no existía durante el primer semestre del año" (Fraga, 1988) (39).

En el plano legislativo, el decreto 1454, del 23 de setiembre de 1973, declaró ilegal la actividad del ERP; la ley 20.642, del 25 de enero de 1974, aumentó las penas del Código Penal; el decreto 208, del 23 de julio, autorizó a la Policía Federal a establecer un servicio de *custodias industriales*, para proveer seguridad a instalaciones, industrias o servicios de cualquier naturaleza, públicos o privados, en forma exclusiva en Capital Federal; la ley 20.840, del 28 de

(39) ¿Ejército o Fuerzas Armadas? "La lucha contra la subversión generó conflictos entre las Fuerzas Armadas: la Marina asumió una postura de manifiesta solidaridad con el Ejército, la Fuerza Aérea se mostró mucho más reticente... Para el Ejército, Montoneros era más peligroso que el ERP, dado que tenía mayor capacidad operativa, además de contar con una gran estructura de penetración dentro del peronismo" (Fraga, 1988).

setiembre, estableció penas por actividades subversivas "en todas sus manifestaciones" (ejemplos: tenencia de material que informe o propague hechos subversivos, posesión o utilización de insignias o distintivos de organizaciones subversivas, aliento a no acatar la declaración de ilegalidad de un conflicto laboral); el decreto 2452, del 6 de setiembre de 1975, prohibió el proselitismo, adoctrinamiento, difusión, requerimiento de ayuda para su sostenimiento y cualquier otra actividad que efectúe para lograr sus fines el grupo subversivo Montoneros. Encima de lo cual el decreto 1368, del 6 de noviembre de 1974, declaró en *estado de sitio* a todo el país (40); y el decreto 4060, del 24 de diciembre de 1975, declaró comprendido dentro de los términos del decreto 2452/75, a la agrupación denominada *Partido Auténtico*, y en consecuencia le prohibió que con ese nombre, o con cualquier otro que lo sustituyera, realizara actividades de organización, proselitismo o difusión.

El decreto *(secreto)* 261, del 5 de febrero de 1975, dispuso que "el Comando General del Ejército procederá a ejercitar todas las operaciones militares que sean necesarias a efectos de neutralizar y/o aniquilar el accionar de los elementos subversivos en la Provincia de Tucumán" (López Alonso, 1982). 4 días después fue lanzada la *Operación Independencia*, la cual "se transformó en un laboratorio donde los cuadros y la conducción adquirirían experiencia, que pocos meses después sería volcada en otras provincias y en todo el ámbito nacional... Oficiales y suboficiales rotaron cada 45 días" (Fraga, 1988); el decreto 2770, del 6 de octubre, constituyó el *Consejo de seguridad interna*, para dirigir los esfuerzos nacionales para la lucha contra la subversión, y ejecutar toda la tarea que imponga el presidente de la Nación al respecto, estando presidido por el ministro de Defensa y los comandantes generales de las Fuerzas Armadas; el decreto 2771, también del 6 de octubre, dispuso que el Consejo de Defensa, a través del ministerio de Interior, suscribiría con los gobiernos de las provincias convenios que colocarán bajo su control operacional, al personal y a los medios requeridos por el citado Consejo, para su empleo inmediato en la lucha contra la subversión; y el decreto 2772, dictado en la misma fecha, extendió la lucha antisubversiva a todo el territorio del país, al disponer que "Las Fuerzas Armadas, bajo el comando superior del presidente de la Nación, que será ejercido a través del Consejo de Defensa, procederán a ejecutar las operaciones militares y de seguridad que sean necesarias a efectos de aniquilar el accionar de los elementos subversivos en todo el territorio del país" (41).

---

(40) El decreto 807, del 1 de abril de 1975, dictó las normas referidas al ejercicio de la opción de salir del país, dentro del régimen de *estado de sitio*; el decreto 642, del 17 de febrero de 1976, dispuso que durante la vigencia del estado de sitio, el Poder Ejecutivo no autorizaría la opción prevista en el art. 23 de la Constitución Nacional, cuando se hubiera escogido alguno de los países del continente americano; y el decreto 1078, del 23 de marzo, dispuso que los informes que debe recabar el ministerio de Interior, a raíz de lo dispuesto en el decreto 642/76, debían ser evacuados dentro del quinto día de notificados.

(41) Cuando se cuestionaron los procedimientos utilizados por las Fuerzas Armadas en la lucha contra la subversión, se discutió si la legislación les había ordenado aniquilar a la subversión o, como dice literalmente el texto, aniquilar *el accionar* de la subversión. "Un militar

2.6. Golpe del 24 de marzo de 1976

"En marzo de 1975 comenzó a difundirse la tesis del golpe legalista, que hubiera consistido en un gobierno de coalición, que llamaría a elecciones tras el desplazamiento de Isabel Perón y López Rega" (Fraga, 1988).

"El 11 de noviembre de 1975 un grupo de 8 gobernadores propuso llamar a elecciones para cubrir la vicepresidencia de la Nación, como una forma de aliviar la tensión política, pero la iniciativa fue desestimada... 6 días después se anunció que habría elecciones presidenciales, de legisladores y constituyentes, 'a fines de 1976', es decir, se anticipó la convocatoria a elecciones prevista originalmente para marzo de 1977" (López Alonso, 1982); "y el 16 de diciembre de 1975 se anunció que las elecciones tendrían lugar el 17 de octubre de 1976" (Fraga, 1988). El decreto 620, del 13 de febrero de 1976, declaró programáticamente prioritaria, respecto de toda elección de autoridades nacionales, provinciales o municipales, la reunión de la *Convención Constituyente*, que decidiría sobre la Constitución Nacional que organizaría el Estado argentino en consonancia de las necesidades actuales de su pueblo y los supremos intereses de la Patria.

"El 18 de diciembre de 1975 se rebeló un sector de la Fuerza Aérea, liderado por el brigadier Jesús Orlando Capellini" (López Alonso, 1982). La rebelión fue aplastada en cuestión de horas, pero el clima golpista, lejos de desaparecer, siguió en aumento. "Durante el verano 1975/76 la dirigencia civil pareció ir asumiendo la irreversibilidad del desenlace. Dejó de hablarse de alternativas de recambio institucional y todos comenzaron a prever la toma del poder por las Fuerzas Armadas... En dicho verano se fundó la *Asamblea Permanente de Entidades Gremiales Empresarias* (APEGE), integrada por la Cámara Argentina de Comercio, la Cámara Argentina de la Construcción, la Sociedad Rural Argentina, las Confederaciones Rurales Argentinas y la Unión de Entidades Comerciales Argentinas, junto con la mayor parte de las entidades industriales. El 16 de febrero de 1976 la entidad realizó un paro nacional" (Fraga, 1988). "El 27 de diciembre de 1975 la APEGE inició una campaña con una solicitada en la cual instaba a todos los empresarios a 'definirse y actuar'" (Muchnik, 1978). "APEGE buscó deliberadamente crear un clima prerrevolucionario" (Di Tella, 1990).

"Algunos legisladores provinciales y la UCR promovieron el juicio político de la presidente, para que la Asamblea Legislativa designara un nuevo presidente" (Fraga, 1988), pero "el 26 de febrero de 1976 la Cámara de Diputados lo rechazó" (López Alonso, 1982). "'No sé si el gobierno está buscando el golpe de Estado, pero está haciendo todo lo posible para que se lo den', afir-

---

profesional sabe que *aniquilar el accionar* de los subversivos se refiere a *quebrar la capacidad de lucha del enemigo*, y que el aniquilamiento puede ser físico pero en la mayoría de los casos es *moral*. Bajo ningún punto de vista puede aceptarse que significa reducir el enemigo a la nada... En Malvinas, donde fuimos aniquilados militarmente, se nos respetó en nuestra dignidad de prisioneros de guerra" (BALZA, 2001).

mó Balbín el 20 de febrero de 1976" (Fraga, 1988), quien —hablando por radio y TV— el 16 de marzo afirmó que "no tengo soluciones".

"Hasta último momento traté de evitar que se consumara el golpe. El 18 de marzo de 1976 publiqué un llamado a la reflexión, dirigido principalmente a las Fuerzas Armadas, señalando los riesgos y la irrazonabilidad de un acto de esta naturaleza" (Alsogaray, 1993).

En la madrugada del 24 de marzo de 1976 el helicóptero que habitualmente transportaba a la presidente desde la Casa Rosada hasta la residencia de Olivos, aterrizó en el Aeroparque. "La noticia no sorprendió a nadie" (Luna, 1982a). "El golpe de 1976 fue uno de los más esperados, anticipados y anunciados por la prensa" (Camilión, 1999) (42).

"Desde el ángulo castrense, el del 24 de marzo de 1976 fue el movimiento militar que mayor consenso tuvo en Argentina. La decisión de tomar el poder fue unánime en las 3 Fuerzas. Como el de 1966, el movimiento de 1976 fue 'institucional', pero tuvo un consenso interno más importante" (Fraga, 1988). "El gobierno fue sustituido por una Junta Militar, mediante una simple operación de reemplazo que no generó gestos de resistencia, ni aún declaraciones de contrariedad" (Canitrot, 1978). "El Proceso [de Reorganización Nacional] no usurpó el poder sino que lo ocupó" (Bignone, 1992).

3. Autoridades económicas

Durante el período en consideración, la cartera de *Economía* fue ocupada por *6* titulares: José Ber Gelbard, durante los *514* días que separan el 25 de mayo de 1973 y el 20 de octubre de 1974 (43); Alfredo Gómez Morales, durante los *224* días que separan el 21 de octubre de 1974 y el 1 de junio de 1975 (segunda vez que ocupó el cargo); Celestino Rodrigo, durante los *48* días que separan el 2 de junio y el 19 de julio de 1975; Pedro José Bonnani, durante los *21* días que separan el 22 de julio y el 11 de agosto de 1975 (segunda vez que

---

(42) ISABEL PERÓN sufrió una "prolongada prisión, a mi modo de ver notoriamente injusta" (PINEDO, 1992), recuperando la libertad el 7 de julio de 1981. "Un par de días después viajó a España" (LÓPEZ ALONSO, 1982). El decreto 2330, del 9 de setiembre de 1983, le indultó la pena de inhabilitación absoluta y perpetua.

(43) GELBARD falleció el 4 de octubre de 1977, de un infarto, en Washington (MUCHNIK, 1978). Como consecuencia de lo cual no pudo ser procesado cuando "Suiza por primera vez dejó de lado el secreto bancario por solicitud argentina, ante la evidencia de que no se trataba de un requerimiento impositivo sino de una persecución penal, al informar que JOSÉ BER GELBARD era el titular de la cuenta Opera, del Trade Development Bank de Ginebra, donde se habían depositado $us 5 M., en concepto de 'comisión' por el contrato de compraventa e instalación del reactor atómico de Embalse de Río Tercero, Córdoba" (LUIS MARÍA BANDIERI, "Carta de lectores", *La Nación*, 4 de marzo de 1998).

RODRIGO y CAFIERO sufrieron prisión durante el Proceso de Reorganización Nacional. El primero, acusado de desviar fondos públicos hacia la *Cruzada de Solidaridad Justicialista* (una suerte de versión década de 1970 de la Fundación Eva Perón), estuvo preso entre el 22 de noviembre de 1977 y algún momento de *1982* (sic), el segundo durante *8 meses*, entre abril y noviembre 1976.

ocupó el cargo); Antonio Francisco Cafiero, durante los *173* días que separan el 14 de agosto de 1975 y el 2 de febrero de 1976; y Emilio Mondelli, durante los *50* días que separan el 3 de febrero y el 23 de marzo de 1976 (44).

"Los Montoneros querían que Perón les dejara poner un joven revolucionario como ministro de Economía" (Bárbaro, 1986); "las Formaciones Especiales proponían como ministro de Economía a Héctor Hidalgo Solá" (Bonasso, 1997). Pero la primera titularidad del equipo económico le fue confiada a Gelbard. "'¿Por qué Perón no lo puso a Ud. en el ministerio de Economía, luego de su retorno al país?', le preguntaron a Gómez Morales. 'El pensaba repetir la experiencia anterior. En primer lugar un hombre audaz, de empresa, y luego, alguien para ordenar y estabilizar'. Me dijo: 'en poco tiempo, un año, lo pongo a Ud.'. Pero ya no le daba la salud, estaba enfermo" (Vercesi, 1995).

Por su parte, durante el mismo período, el *Banco Central* fue presidido por 5 personas: Alfredo Gómez Morales, durante los *462* días que separan el 29 de mayo de 1973 y el 2 de setiembre de 1974; Hernán Aldabe, durante los *18* días que separan el 11 y el 29 de octubre de 1974; Ricardo Antonio Cairoli, durante los *261* días que separan el 30 de octubre de 1974 y el 17 de julio de 1975; Emilio Mondelli durante los *187* días que separan el 1 de agosto de 1975 y el 3 de febrero de 1976; y Eduardo Andrés Zalduendo durante los *48* días que separan el 4 de febrero y el 24 de marzo de 1976 (45).

Como la política económica demandó mucho más talento técnico que antes, durante el período en consideración junto a los ministros de Economía y titulares del BCRA, corresponde mencionar a algunos de los *viceministros* de la cartera económica. "El principal protagonista, autor intelectual y ejecutor indiscutido del programa [de Gelbard] fue el ingeniero Orlando Arnaldo D' Adamo, quizás la mente más brillante de su generación, un hombre tan enorme como ignorado, tan sencillo como brillante" (Leyba, 1990 y 2003). Ricardo Zinn secundó a Rodrigo, y Guido José Mario Di Tella a Cafiero.

...

El escenario internacional y el contexto político descriptos en las secciones anteriores de este capítulo no proveyeron, precisamente, un ambiente ideal para diseñar e implementar la política económica. Pero como si esto

---

(44) GELBARD, comerciante e industrial, nació en Polonia el 14 de abril de 1917, de manera que tenía *56* años cuando accedió al cargo; GÓMEZ MORALES, doctor en ciencias económicas, nació en Buenos Aires el 29 de marzo de 1908 (*66* años al acceder al cargo); RODRIGO, ingeniero industrial, nació en Buenos Aires el 19 de mayo de 1915 (*60* años); BONNANI, abogado y contador público nacional, nació en Concordia, Provincia de Entre Ríos, el 27 de febrero de 1906 (*69* años); CAFIERO, doctor en ciencias económicas, nació en Buenos Aires el 12 de setiembre de 1922 (*52* años); y MONDELLI, abogado, nació el 21 de noviembre de 1914 (*61* años).

(45) ALDABE, abogado, nació el 12 de enero de 1929, de manera que tenía *45* años cuando accedió al cargo; CAIROLI, doctor en ciencias económicas, nació en Buenos Aires el 30 de enero de 1921 (*53* años al acceder al cargo); y ZALDUENDO, doctor en ciencias económicas, nació en Concordia, Provincia de Entre Ríos, el 11 de abril de 1928 (*47* años).

fuera poco la política económica, particularmente en algunos de sus tramos, le agregó su propio condimento.

Como en el caso del contexto político, el período en consideración se entiende mejor si de cada gestión económica se plantean las medidas adoptadas, la estrategia implícita y los resultados; porque no sólo no hubo una sóla estrategia durante los 34 meses que separan mayo de 1973 y marzo de 1976, sino que a medida que avanzó el tiempo, la herencia recibida por cada ministro de economía tuvo una importancia creciente en el planteo realizado (46).

4. Gelbard

"El plan económico se situó en un punto moderado a la izquierda del centro, más bien nacionalista, pero fuertemente intervencionista" (Di Tella, 1983).

"El equipo económico no tenía influencia política, hizo en realidad un 'proyecto autónomo' dentro del propio gobierno, y consiguientemente tuvo que luchar para ganar espacio político... [al mismo tiempo] Por primera vez en muchos años los miembros del equipo económico no tuvieron el respaldo del *Establishment*, los organismos internacionales o las Fuerzas Armadas" (Leyba, 1990); "el programa económico fue ejecutado en cierto modo independientemente de las políticas de Cámpora, y se lo consideró una concesión a los sectores de clase media del partido" (Di Tella, 1983); "Cámpora fue totalmente ajeno a la elaboración del *Pacto Social*" (Bonasso, 1997).

Lo cual no quiere decir que Gelbard y su equipo pudieron aislarse del contexto general. "El programa económico fue lanzado con cierta espectacularidad y presentado como revolucionario, lo cual obedeció al deseo de evitar un enfrentamiento con los sectores de izquierda, que habían sido puestos al margen de esta área fundamental" (Di Tella, 1983). Y encima, como se dijo, "durante la campaña electoral que terminó en las elecciones de setiembre de 1973 el programa económico sufrió los avatares de la campaña electoral, lo cual debilitó la alianza con los empresarios" (Leyba, 1990).

Más importante que la espectacularidad del lanzamiento del programa económico, fue la espectacularidad de la forma en que el poder se ejerció en forma concreta. "Grupos de jóvenes armados con escopeta de caño recortado y pistolas custodiaban las puertas de acceso en el edificio de Ferrocarriles Argentinos. Mientras tanto en la Sala de Situación no más de un centenar de

---

(46) Un consuelo: "Argentina evitó un error mayúsculo: la reforma agraria. Desde su reforma agraria, Portugal importa la mitad de la comida. Si Argentina hubiera tenido que importar la mitad de su comida, no hubiera encontrado a nadie dispuesto a financiarla, y hasta el experimento de 1973-76 hubiera resultado un éxito, frente a la inevitable catástrofe" (ELTIS, 1989).

asistentes mantenía anoche acaloradas discusiones en torno de la conducción del organismo... El Comando Patria Peronista ocupó la secretaría nacional de Turismo... Ayer poco después de las 18, los empleados de la Sección Remolques tomaron el edificio de la Flota Fluvial del Estado Argentino... Continuó la ocupación del edificio del ministerio de Agricultura... La Juventud Peronista de Parques Nacionales ocupó el edificio del organismo" (*La Nación*, 14 de junio de 1973). Tan era así que ese mismo día Juan Manuel Abal Medina, secretario general del Movimiento Nacional Peronista, en discurso pronunciado por radio y televisión afirmó: "un proceso revolucionario es la tarea más exigente, más seria y severa a que se enfrenta un pueblo. Jamás será cumplida sin una disciplina sólida que nace en la confianza plena que merece la conducción del general Perón. Por eso la indispensable participación del pueblo en este proceso histórico debe ser orgánicamente encuadrada en el Movimiento Nacional Peronista. Cualquier acción que escape de este principio esencial sirve objetivamente a los propósitos del continuismo revolucionario. Por todo ello señalamos a los compañeros peronistas que se encuentran en estos momentos participando en la ocupación de edificios y dependencias públicas o privadas, que deben desalojarlas en el más breve plazo". En el mismo tenor, "el 18 de junio de 1973, a las 18 horas, reasumió su cargo el subsecretario de Obras y Servicios Públicos, Horacio Zubiri. Como se recordará, el 14 de junio un grupo de personas irrumpió en su despacho, obligándolo a ofrecer su renuncia. Previamente el grupo había tomado el edificio ministerial, constituyendo una 'comisión interventora' que se hizo cargo de la situación" (*La Nación*, 19 de junio de 1973) (47).

4.1. Medidas adoptadas

La siguiente presentación de las medidas adoptadas durante la gestión Gelbard separa las disposiciones referidas a las políticas de redistribución del ingreso y antiinflacionarias por una parte, y las medidas "estructurales" por la otra.

4.1.1. Políticas redistributiva y antiinflacionaria

"La política de ingresos asumió la forma de un acuerdo tripartito específico, llamado *Pacto Social*, que se concluyó entre la Confederación General Económica (*CGE*), la Confederación General del Trabajo (*CGT*) y el *Estado*" (Di Tella, 1983). La correspondiente *Acta de Compromiso Nacional para la Reconstrucción, Liberación Nacional y la Justicia Social*, firmada el 30 de mayo de 1973, fue presentada en el Congreso Nacional el 8 de junio de 1973. Con vigencia originalmente prevista de *2* años, durante la gestión Gelbard el Acta fue modificada en un par de oportunidades.

---

(47) "El desequilibrio entre la aparente incapacidad de controlar a los guerrilleros y la capacidad de controlar a los empresarios preanunciaba, para algunos, el fin del capitalismo en Argentina. ¡Este era el clima que rodeaba el plan económico en 1973!" (CANITROT, 1978). "Para los 'vanguardistas revolucionarios' éramos 'reacccionarios', y para el *establishment* éramos 'peligrosos'" (LEYBA, 2003).

a. Acta del 30 de mayo de 1973. "Durante los últimos 18 años el país asistió a un proceso de injusta redistribución del ingreso por el cual los trabajadores asalariados, que alcanzaron una participación del más de *50%* del ingreso nacional, durante el gobierno del general Perón, hoy lo hacen en sólo *36,1%*... El gobierno del Pueblo, la CGT y la CGE se comprometen a aunar esfuerzos para lograr restituir a los trabajadores asalariados, en 4 años, su participación sustraída en el ingreso nacional... Este compromiso formal constituye el *objetivo central* del Acta". Específicamente, el *Acta* planteó los siguientes objetivos: "implantar como sistema de política salarial todas las medidas destinadas a una justa distribución del ingreso, cuya finalidad superior determine la conformación de salarios con creciente poder adquisitivo; eliminar la marginalidad social mediante la acción efectiva del Estado en materia de vivienda, educación, salud y asistencia social; absorber en forma total y absoluta la desocupación y el subempleo de los trabajadores argentinos; mejorar en forma irreversible la asignación regional del ingreso; y terminar con el descontrolado proceso inflacionario y de fuga de capitales". En una palabra, se entiende mejor la política económica de Gelbard si se la ve como principalmente redistributiva e instrumentalmente antiinflacionaria.

Para intentar lograr los referidos objetivos, se adoptaron las siguientes medidas (la siguiente descripción incluye las disposiciones adoptadas en cada una de las áreas cubiertas por el *Acta*, tomadas hasta la próxima revisión del *Acta*):

Salarios y condiciones laborales, jubilaciones y pensiones. "Al comienzo de la tarea de gobierno las expectativas de empresarios y sindicalistas eran coincidentes en que el aumento de salarios a decidir por la nueva administración, estaría en el orden de *100%* (sic). Los empresarios no podían imaginar otra cosa. La concertación permitió limitar esa presión salarial nominal que alentaba la mayor parte de los sindicalistas. Entre ellos el ministro de Trabajo, el sindicalista Ricardo Otero, quien lo consideraba un objetivo y una conquista (así lo había declarado al asumir la cartera)... En una de las últimas noches de mayo de 1973, en una reunión preparatoria del Pacto Social, el secretario general de la CGT Rucci afirmó: 'con este acuerdo estoy firmando mi sentencia de muerte..." (Leyba, 2003).

El aumento *salarial* tuvo la forma de suma fija, y por consiguiente fue proporcionalmente mayor cuanto menor era el salario anterior. En efecto, la ley 20.515, del 5 de julio (sic) de 1973, aumentó en *$ley 200* mensuales las remuneraciones del sector *público*, a partir del 1 de *junio* de 1973; y la ley 20.517, del 6 de julio, aumentó en $ley 200 mensuales las remuneraciones del sector *privado*, también a partir del 1 de junio de 1973 (este aumento equivalió a *25%* para los salarios básicos de convenio, y a aproximadamente *13%* para los salarios promedios). El salario vital mínimo fue fijado en $ley 1.000 mensuales, lo cual implicó un aumento de *43%* con respecto al nivel anterior, y de 100% con respecto al de fines de febrero de 1973. "Los nuevos niveles de remuneraciones serán modificados el 1 de junio de 1974, y el 1 de junio de 1975, en base al crecimiento operado en la productividad media de la economía".

"Las convenciones colectivas de trabajo tendrán plena vigencia para la discusión y acuerdo de condiciones laborales que no modifiquen la política salarial establecida", dispuso el *Acta*. Para lo cual el decreto 901, del 24 de diciembre de 1973, dispuso prorrogar los plazos de vigencia de las disposiciones de las convenciones colectivas de trabajo, por todo el lapso durante el cual se mantuviera el *Acta*.

Dado que el aumento salarial no podía ser trasladado a los precios de los bienes, el *Acta* dispuso que el BCRA "abriera una línea de crédito para atender necesidades financieras vinculadas con los nuevos niveles de las remuneraciones, equivalente a *4* meses del incremento de la nominal salarial, con *13%* anual de interés, pagadero —luego de un período de gracia de hasta 6 meses— en 6, 10 o 14 cuotas trimestrales, dependiendo del número de asalariados (más de 100, entre 10 y 100, entre 1 y 9 asalariados, respectivamente)".

El decreto 101, del 20 de julio de 1973, aumentó *40%* las *asignaciones familiares*, a partir del 1 de junio de 1973, para compensar los aumentos de las tarifas públicas para la familia tipo; el decreto 651, del 16 de agosto, *derogó* la porción de la ley 18.017, de 1968, que había creado la *Caja de Asignaciones Familiares* para el personal de las *empresas estatales*, disponiendo que los referidos beneficios continuarían siendo recibidos por el personal, financiados con recursos de las respectivas empresas; y la ley 20.590, del 29 de noviembre, creó la *asignación prenatal*, consistente en el pago de una suma equivalente a la asignación por hijo, a partir del día en que se declarase el estado de embarazo y por un lapso de *9* meses que preceden a la fecha calculada del parto.

En materia de *jubilaciones y pensiones*, el decreto 121, del 20 de julio de 1973, dispuso que la *totalidad* de la remuneración estaría sujeta a aportes y contribuciones al sistema de seguridad social; el decreto 122, también del 20 de julio, dispuso que el saldo de deudas devengadas por reajustes móviles de las prestaciones, sería abonado íntegramente durante 1973; el decreto 258, del 30 de julio, dispuso que cuando las personas de *80* o más años de edad, carecieran de la documentación necesaria para establecer su identidad y edad, ambos supuestos podrían certificarse mediante información sumaria, con intervención de 2 testigos hábiles; la ley 20.541, del 13 de setiembre, elevó las jubilaciones que al 31 de mayo de dicho año eran inferiores a *$ley 1.000* mensuales, en *28%* de la diferencia entre $ley 1.000 y la suma efectivamente percibida; aplicando la misma fórmula, el aumento fue de *23%* para las pensiones. Las jubilaciones y pensiones superiores a $ley 1.000 mensuales no fueron modificadas; y el decreto 465, del 30 de noviembre, aumentó *30%* las jubilaciones y pensiones, elevando a $ley 800 y $ ley 600, respectivamente, los correspondientes haberes mínimos.

El decreto 1805, del 10 de octubre de 1973, dispuso que tendría derecho a la jubilación ordinaria, con *55* años de edad y *30* años de servicio, el personal de *seguridad operativa industrial*, con función permanente en plantas de elaboración o fraccionamiento de combustibles líquidos de primer grado; el

decreto 1851, del 11 de octubre, dispuso lo mismo para cierto personal de *señaleros ferroviarios*; la ley 20.550, del 31 de octubre, dispuso que los *magistrados y funcionarios del Poder Judicial*, que acreditaran *25* años de servicios y una mínima de *8* años en el Poder Judicial de la Nación, podrían jubilarse según la ley 18.464, de 1969, y 20.433, de 1973, sin límite de edad en el ingreso o en el retiro, incluyendo el reconocimiento de los servicios que hubieran prestado en la administración pública, docencia o ejercicio de la profesión en la actividad privada (el decreto 1070, del 31 de diciembre, reglamentó parcialmente la ley 20.550); la ley 20.565, del 21 de noviembre, dispuso que todos los *cesantes, declarados prescindibles, separados o forzados* a renunciar de sus cargos públicos o privados, por motivos políticos o gremiales, podrían computar el período de inactividad en el cargo respectivo, al solo efecto jubilatorio (el decreto 1744, del 8 de junio de 1974, reglamentó la ley 20.565); y el decreto 509, del 13 de febrero de 1974, la terminó de reglamentar); la ley 20.571, del 27 de noviembre, dispuso una *amnistía* para los jubilados y pensionados que hubieran infringido normas sobre incompatibilidad; la ley 20.572, del 28 de noviembre, incluyó en el régimen jubilatorio para magistrados y funcionarios judiciales, a las personas que hubieran ejercido o ejercieran cargos de carácter electivo, en los poderes del Estado nacional, ¡cualquiera fuera el tiempo de desempeño de sus mandatos! (48); y la ley 20.578, también del 28 de noviembre, aprobó un régimen especial de jubilaciones y pensiones para *conductores de automotores de transporte de cargas.*

La ley 20.586, del 29 de noviembre de 1973, extendió el régimen de *asignaciones familiares* a *jubilados y pensionados*; y el decreto 890, del 25 de marzo de 1974, al reglamentar la ley 20.586, dispuso que las cajas nacionales de previsión tendrían a su cargo el pago de las prestaciones, el cual se haría con recursos del régimen nacional de previsión (el decreto 890, del 25 de marzo de 1974, reglamentó la ley 20.586).

El decreto 466, del 30 de noviembre de 1973, aprobó el *programa de seguridad social*, suscripto entre los ministerios de Bienestar Social, Economía y Trabajo, la CGT y la CGE; el decreto 629, del 11 de diciembre, dispuso que tendrían derecho a la jubilación ordinaria, con *60* años de edad y *30* años de servicio, los *propietarios de automóviles de alquiler* que explotaran personalmente y en forma habitual sus vehículos; el decreto 710, del 14 de diciembre, dispuso que tendría derecho a la jubilación ordinaria con *50* años de edad y *25* años de servicios, el personal ocupado por *ferrocarriles argentinos* en el ramal ferroviario que funciona entre Puerta Tastil y Socompa, en la provincia de Salta; el decreto 28, del 7 de enero de 1974, dispuso que los beneficiarios de pensiones a la vejez, por invalidez y de leyes especiales, quedarían automáticamente afiliados al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados; y el decreto 403, del 4 de febrero, exceptuó al Fondo nacional de reserva de jubilaciones y pensiones, de la limita-

(48) ¿Será ésta la ley que dio lugar a los casos que generan más fastidio, de las denominadas "jubilaciones de privilegio"?

ción contenida en el decreto 2671/69 (depósitos de organismos estatales en bancos oficiales).

En materia *laboral*, la ley 20.615, del 29 de noviembre de 1973, actualizó el régimen laboral de las asociaciones profesionales de trabajadores, la cual "le otorgó a la CGT el poder necesario para disciplinar el movimiento obrero" (Carrizo, 1997). El decreto 1045, del 3 de abril de 1974, reglamentó la ley 20.615; y la ley 20.744, del 11 de setiembre de 1974, denominado de *contrato de trabajo*, sistematizó y modificó la legislación vigente en la materia. "En términos generales las reformas introducidas a la legislación que existía anteriormente, pueden clasificarse en 3 categorías: disposiciones que buscan eliminar, o por lo menos disminuir, la posibilidad por parte de los empleadores, de burlar las disposiciones vigentes en materia laboral; disposiciones que aumentan el costo laboral de todo tipo de trabajadores (ejemplo: vacaciones) y disposiciones que elevan el costo laboral de determinados tipos de asalariados (ejemplo: maternidad)... El aumento del costo laboral dependió de la composición de la fuerza laboral de cada empresa, porque al tiempo que no varió la indemnización por despido del trabajador con antigüedad inferior a 11 años, aumentó según antigüedad el costo de las vacaciones entre *16,7%* y *68%*, y en *390%* la indemnización por despido de ciertos trabajadores" (de Pablo, 1974b).

El decreto 944, del 30 de agosto de 1973, dispuso que los inspectores del Servicio Nacional de Inspección, del ministerio de Trabajo, podrían ser *auxiliados* por representantes de las asociaciones profesionales de trabajadores, con personería gremial, quienes prestarían su colaboración ad honorem y se subordinarían a las indicaciones del funcionario de dicho servicio; el decreto 1111, del 11 de setiembre, dispuso que el ministerio de Trabajo de la Nación coordinaría la transferencia de los organismos provinciales con competencia laboral, sus bienes y personal afectado, al citado ministerio; el decreto 1171, del 13 de setiembre, dispuso que los ex agentes civiles que hubieran pertenecido a la Administración pública nacional, sancionados con cesantía, exoneración o cualquier forma encubierta de sanción separativa del cargo, desde el 16 de setiembre de 1955 hasta el 25 de mayo de 1973, podrían solicitar la *readmisión* en los organismos a los que hubieran pertenecido; la ley 20.549, del 31 de octubre, autorizó, hasta el 31 de marzo de 1974, a *dar de baja y designar*, por razones de servicio, al personal de planta permanente, transitorio o permanente, que presta servicios en el sector público (el decreto 268, del 15 de noviembre, reglamentó la ley 20.549); la ley 20.596, del 29 de noviembre, dispuso que todo *deportista aficionado*, que como consecuencia de su actividad fuera designado para intervenir en campeonatos regionales selectivos, podría disponer de una *licencia* especial deportiva, de a lo sumo 60 días por año; la ley 20.614, también del 29 de noviembre, dispuso que el personal que prestaba servicios en institutos de enseñanza *privados*, gozaría de la estabilidad en el cargo prevista en el estatuto del docente; el decreto 897, del 24 de diciembre, reglamentó la ley 16.517, de 1964 (que había creado el seguro de vida obligatorio para la tripulación de embarcaciones afectadas a la pesca profesional); y el decreto 854, del 19 de marzo de 1974, dispuso que el Estado nacional se haría cargo del pago de las garantías horarias en la industria *frigorífica*.

Precios y mercados de bienes. "La política de reducción de precios nominales fue clave en el lanzamiento del programa económico. A finales del gobierno militar productores y comerciantes habían aumentado los precios para anticiparse a la congelación que esperaban habría de establecer el nuevo gobierno" (Leyba, 2003).

"La política de precios del sector privado se ajustará a las siguientes normas: no podrán modificarse los precios de las mercaderías y servicios por motivo de los mayores costos originados por los aumentos salariales dispuestos; una vez modificados los precios por suba de las tarifas públicas, quedarán congelados hasta el 1 de junio de 1975; se procederá a la revisión de los aumentos de precios ocurridos durante 1973, a fin de determinar aquellos injustificados y retrotraerlos a sus justos niveles; se creará la *Comisión Nacional de Precios, Ingresos y Nivel de Vida*; se limitarán los gastos en publicidad y propaganda; se reducirán 50% los honorarios por escrituración y se fijará en 3% la comisión máxima de compraventa de inmuebles", dispuso el *Acta*.

Muchas porciones de esta obra sirven como material didáctico para mostrarle a los alumnos el uso y la distracción de energías, tanto de funcionarios como de integrantes del sector privado, cuando se elige determinado enfoque de política económica. La presentación que sigue, particularmente las disposiciones derivadas del congelamiento del precio de la carne vacuna, y la necesidad de actuar sobre sus sustitutos, sus complementos, y los insumos de unos y otros, está entre los ejemplos más nítidos de esto. Induzca a sus alumnos a "trabajar" esta parte de la obra, para que mediten qué hacer con los recursos humanos de funcionarios y unidades económicas, que también son escasos.

Yendo de lo general a lo particular, el decreto 187, del 9 de junio de 1973, incorporó los mercados Abasto, Saldías, Ciudad de Buenos Aires, Demarchi, Liniers y Vélez Sársfield, al conjunto de mercados de interés nacional, *interviniéndolos*; y el decreto 194, también del 9 de junio, dispuso que quienes produjeran, comercializaran o distribuyeran bienes, no podrían percibir por ellos en el mercado interno, un *precio* mayor que el que percibían, dentro de cada modalidad de venta —las cuales no podían ser alteradas—, al 1 de junio de 1973; y *prohibió*, durante 60 días, poner a la venta *productos nuevos*, utilizar nuevos envases o formas de presentación, introducir cambios en las marcas, tamaños, pesos, medida o calidad de los productos que comercializaran (la resolución de la subsecretaría de Comercio Interior —sCI— 18, del 13 de junio, implementó el decreto 194/73; la sCI 44, del 22 de junio, excluyó de la sCI 18/83, a los productos de indumentaria personal, salvo calzado; la sCI 142, del 4 de julio, exceptuó de las prohibición contenida en el decreto 194/73, a los fabricantes de calzado; la sCI 750, del 3 de agosto, exceptuó de la obligación de presentar la lista a que hace referencia el decreto 194/73, a los comerciantes minoristas cuyos montos de ventas totales, en los 12 últimos meses, no hubieran superado $ley 1 M. (equivalentes a *$us 91.700*, al tipo de cambio paralelo); y la resolución de la sCI 3, dictada en la misma fecha, dispuso que desde el 9 de julio de 1973, los fabricantes y/o fraccionadores de bienes de

consumo familiar que se expendieran envasados, debían *marcar* en los respectivos envases, el precio de venta al público *en forma legible e indeleble*, quedando expresamente prohibido cualquier tipo de remarcación.

La resolución sCI 127, del 27 de junio de 1973, dispuso que los comerciantes mayoristas y minoristas, que expendieran al público consumidor mercaderías al peso, debían tener *balanza* a disposición de los compradores, en lugar visible y accesible a los mismos; la sCI 128, también del 27 de junio, dispuso que los oferentes de bienes debían *exhibir* sobre cada grupo de artículos que expusieran a la vista del consumidor, el *precio* de venta por unidad, en caracteres bien visibles; la sCI 392, del 12 de julio, fijó hasta el 31 de julio de 1973, el lapso dentro del cual las personas que intervinieran en las distintas etapas de comercialización de los bienes de consumo familiar que se expendieran envasados, debían *marcar* en los respectivos envases el precio de venta al público en forma legible e indeleble, no pudiéndose superar en ningún caso el nivel determinado por el fabricante o fraccionador; la sCI 511, del 19 de julio, otorgó *30* días a los fabricantes y/o fraccionadores de bienes que se expendieran envasados y que tuvieran fijado precios máximos de venta sujetos a tipificación de calidad, para marcar en los respectivos envases, además del precio de venta al público, la *calidad* correspondiente al producto que determinara la citada tipificación; la sCI 802, del 9 de agosto, dispuso que las empresas que produjeran o comercializaran bienes, y que conforme a la política de precios obtuvieran disminuciones en los precios de los insumos o productos semiterminados o terminados que utilizaran o comercializaran, debían *trasladar* a sus precios de venta y en exacta incidencia *las mencionadas rebajas*; la sCI 806, también del 9 de agosto, dispuso que la comercialización de *productos nuevos* quedaría sujeta a la autorización previa de precios, la cual debía ser solicitada ante la subsecretaría de Comercio Interior; y la sCI 1.145, del 16 de agosto, dispuso que los comerciantes minoristas que expendieran al público productos para los cuales se hubieran establecido precios máximos o rebajas sujetos a *tipificación de calidad*, debían contar con *existencia* de las distintas calidades, o en su defecto, estaban obligados a vender, al precio máximo establecido para el tipo del que no tuvieran existencia, el de alguna calidad superior.

La resolución sCI 2, del 9 de junio de 1973, fijó *precios máximos* a partir del 11 de junio de dicho año, para la venta de un conjunto de *artículos de primera necesidad* (las resoluciones sCI 43, del 22 de junio; 143, del 4 de julio; y 895, del 16 de agosto, ampliaron la lista de productos incluidos en la resolución sCI 2/73). "Con respecto a su respectivo nivel anterior, esto implicó *reducir 30%* el precio de las bebidas sin alcohol, *17%* el de la soda, *13%* el del pan, entre *10% y 15%13%* el del queso, *10%* el del té, *8,5%* el del azúcar, y *7%* el de la margarina" (*Economic Survey*, 12 de junio de 1973). "En algunos casos las reducciones se determinaron a nivel de grupos de productos, como cuando se dispuso una rebaja de *15%* en el precio de los artículos de indumentaria y calzado, y en el de los medicamentos" (de Pablo, 1980).

La resolución sCI 4, del 9 de junio de 1973, dispuso que el traslado a precios del aumento de las *tarifas públicas* no podría realizarse sin su expresa

autorización, al tiempo que decidió *revisar* todas las autorizaciones de aumento de precios concedidas entre el 1 de enero y el 31 de mayo de 1973. Como consecuencia de esto último, *57* empresas proveedoras de insumos industriales de alta difusión en el conjunto de la economía (ejemplos: Molinos Río de la Plata, Cargill, Ledesma, Pirelli, Corcemar, Dálmine Siderca, Ducilo) recibieron un telegrama que decía textualmente: "comunícole que en cumplimiento del Acta de Compromiso Nacional, y en virtud de los dispuesto por el art. 2 de la resolución sCI 4, se ha resuelto anular, a partir de la 0 horas del 22 de junio de 1973, las 2 últimas autorizaciones para aumentar precios concedidas desde el 1 de enero de 1973, incluyendo los traslados automáticos de cargas impositivas" (*La Prensa*, 20 de junio de 1973).

La resolución sCI 682, del 30 de julio de 1973, dispuso que las personas que expendieran *comida* al público en *hoteles, restaurantes y negocios similares*, debían comunicar con carácter de declaración jurada, la lista de precios vigente al 1 de junio de 1973; la sCI 749, del 3 de agosto, redujo en *10%* los precios que podían cobrar los hoteles, restaurantes y negocios similares; la sCI 1.144, del 16 de agosto, redujo *15%* los precios al público de artículos de *indumentaria*; y el decreto 444, del 6 de febrero de 1974, y el decreto 710, del 7 de marzo, modificaron el *Código alimentario argentino*.

Un increíble número de disposiciones se adoptaron para "poner en caja", simultáneamente, el precio de la carne vacuna, el de sus sustitutos, el de sus insumos, y el de los insumos de sus sustitutos.

En el caso de la *carne vacuna*, la resolución del ministerio de Comercio (mC) 1, del 29 de mayo de 1973, *fijó* a partir del 31 de mayo de dicho año, en *$ley 4,50* por kilo, el *precio* para el ganado vacuno en pie en todas las clasificaciones del mercado de Liniers, en *$ley 6,90* por kilo, el precio para la comercialización de carne vacuna de proveedor a comerciante minorista, puesto el producto en carnicería, así como el precio de venta al público de los diferentes cortes de carne ($ley 18 el kilo de lomo, $ley 12 el kilo de bifes anchos, $ley 7,90 el kilo de asado); la mC 2, del 30 de mayo, fijó en *$ley 4* el precio máximo del kilo de carne vacuna en *mercados, remates ferias y compras directas en estancias*; el decreto 104, del 1 de junio, delegó en el ministerio de Comercio, la fijación de precios máximos para la carne vacuna; y la mC 18, del 6 de junio, estableció *precios de orientación* para las transacciones que se realizaran en el Mercado Nacional de Hacienda de Liniers (la sCI 83, del 26 de junio de 1973, transformó en *máximos* los precios de orientación establecidos en la mC 18/73).

El decreto 144, del 7 de junio de 1973, dispuso que cuando los niveles de ventas de ganado vacuno en el Mercado Nacional de Hacienda de Liniers no alcanzaran las cantidades y calidades estimadas *indispensables* para la atención regular del consumo, la subsecretaría de Comercio *intimaría* a los tenedores de hacienda a remitir hacienda al mercado, y si esto no resultara procedería a *decomisarla*; la resolución mC 21, del 12 de junio, fijó en *$ley 5,80* el kilo puesto en fábrica, y en *$ley 5,90* puesto en carnicería, el precio máximo de los *cuartos delanteros* enteros (con vacío) provenientes de reses

vacunas destinadas en playa a exportación; el decreto 322, del 25 de junio, *prohibió* la *exportación* de ganado vacuno *en pie*, cuyo destino final fuera la faena para consumo; la resolución sCI 81, del 26 de junio, *prohibió* transitoriamente las compras de ganado vacuno en las cuales los matarifes o matarifes abastecedores, actuarán por cuenta de establecimientos faenadores; la sCI 82, también del 26 de junio, *prohibió* los *traslados* de faena de un matadero a otro; y la resolución sCI 135, del 29 de junio, *prohibió* la preparación y el suministro de *platos elaborados* con carne vacuna en los restaurantes, hoteles, durante la primera quincena de cada mes.

La resolución sCI 140, del 3 de julio de 1973, autorizó a CIFEN a efectuar *compras* de ganando vacuno en pie en forma directa a tenedores de hacienda, y comercializarlo en el mercado interno, preferentemente a través de cooperativas de carniceros; la sCI 344, del 12 de julio, amplió la zona central ganadera en la cual regía la *prohibición* de efectuar compras de carne vacuna directamente en estancia, con destino al consumo por parte de matarifes abastecedores; la sCI 391, también del 12 de julio, fijó en $ley 5,90 por kilogramo el *precio máximo* de la *res de vaca* en todas sus calidades de proveedor a comerciante, puesto el producto en carnicería, así como el precio máximo de los diferentes cortes de carne de vaca en todas sus calidades; y el decreto 194, del 27 de julio, *cuotificó* las faenas semanales de carne vacuna, que la Junta Nacional de Carnes (JNC) establecería en función de un nivel global de abastecimiento de *65* kilogramos por habitante por año, las características estructurales y operativas de los establecimientos de faena, la naturaleza y las actividades de los establecimientos y sus usuarios, y los ritmos de faena de cada establecimiento.

La resolución sCI 766, del 7 de agosto de 1973, otorgó a la cooperativa *FERCAM*, una *cuota* para la adquisición de hasta *20%* de la hacienda vacuna disponible para consumo interno, con destino a la Capital Federal y Gran Buenos Aires, en el Mercado Nacional de Hacienda, y en los remates feria que se realizaran dentro de un radio de 260 kilómetros de la Capital Federal; el decreto 597, del 16 de agosto, dispuso que a partir del 1 de setiembre de 1973, la *faena* de ganado bovino y el abastecimiento del comercio minorista de carne vacuna en todo el país, sólo podría ser realizado en forma directa por los establecimientos de faena de capital nacional, las cooperativas de carniceros, los supermercados y carnicerías integradas que faenaran para su propio abastecimiento, las cooperativas de productores de ganando vacuno que faenaran hacienda de su propiedad, los carniceros de zonas rurales que se abastecieran exclusivamente dentro del municipio donde realizaran la faena, y las empresas o sociedades públicas o mixtas, cuando así se determinara; la resolución sCI 894, también del 16 de agosto, fijó el precio por kilo de *carne de media res deshuesada* en fábrica en la zona de Bahía Blanca; la sCI 897, dictada en la misma fecha, dispuso que las compras de hacienda vacuna, en cuanto a la clasificación de novillos que se realizaran directamente en estancias, así como también en las consignaciones para faenar por cuenta del productor, debían formalizarse exclusivamente sobre la base de precios a liquidar por *peso limpio y tipificación oficial* en playa de faena; la sCI 898, dictada en la misma fecha, fijó los precios *mínimos* de *recupero* de hacienda vacuna;

y la sCI 1146, del 16 de agosto, *prohibió* al comercio minorista, la venta y/o entrega de carne *vacuna* y menudencias vacunas, *fuera de mostrador o sus envíos a domicilio.*

El decreto 997, del 31 de agosto de 1973, amplió la zona donde sólo podrían operar los establecimientos faenadores que reunieran los requisitos básicos exigidos por el decreto 4238/68, que había reglamentado la inspección de productos, subproductos y derivados de origen animal; la ley 20.535, del 1 de setiembre, dictó la política de *carnes* y la organización de la *JNC*; el decreto 1321, del 19 de setiembre, dispuso que *CIFEN* avalaría operaciones de *compra* de ganado vacuno para consumo, que realizaran la Compañía Swift de La Plata, la Corporación Argentina de Productores de Carnes y Frigoríficos Argentinos, y que estuvieran destinadas a su posterior comercialización por la Empresa Estatal; el decreto 1699, del 4 de octubre, facultó al ministerio de Economía para *garantizar*, con fondos del Tesoro nacional, los *quebrantos* que pudieran resultar de la concesión de créditos por parte del BANADE y el BNA, por $ley 80 M. (equivalentes a *$us 7,3 M.*, al tipo de cambio paralelo), a empresas *frigoríficas* locales de capital interno, con destino a la compra de hacienda vacuna para su faenamiento y posterior exportación; y el decreto 25, del 17 de octubre, *suspendió* la aplicación de la contribución especial establecida en la ley 20.535, de 1973, y en la creada por la ley 19.258, de 1971, con respecto a las operaciones de venta de ganado bovino con destino exclusivo al consumo interno que se realizaran en el Mercado Nacional de Hacienda de Liniers (el decreto 76, del 25 de octubre, amplió el decreto 25/73).

En materia de *sustitutos de la carne vacuna y sus insumos*, la resolución sCI 17, del 13 de junio de 1973, fijó a los *alimentos balanceados* para aves, con carácter transitorio, el *precio máximo* resultante de aplicarle una reducción de *20%* al precio vigente (la sCI 387, del 12 de julio, dispuso que los vendedores de alimentos balanceados de consumo avícola, debían mantener inalteradas las *calidades y condiciones de venta* anteriores a la sCI 17/73); la sCI 141, del 4 de julio, reconoció $ley 0,60 por cada envase al vacío de *filet de merluza*; la sCI 383, del 12 de julio, fijó *precios máximos* para los *insumos* utilizables corrientemente en la fabricación de alimentos balanceados utilizados en *avicultura*; la sCI 384, también del 12 de julio, redujo *15%* los precios de todos los productos de *veterinaria aviar*; la sCI 385, dictada en la misma fecha, fijó en $ley 0,80 por kilogramo, la tarea de *procesado de pollo eviscerado*; la sCI 386, también del 12 de julio, fijó en $ley 1,20 el *precio máximo* para el *pollito BB* parrillero con destino a engorde; el decreto 91, del 20 de julio, fijó *precios sostén* a pie de galpón, durante 180 días, para el *pollo* vivo y eviscerado; el decreto 92, también del 20 de julio, *suspendió* transitoriamente la exportación de *alimentos para aves* en base a huesos y semillas (el decreto 619, del 11 de diciembre, modificó el decreto 92/73, autorizando a efectuar exportaciones de harina de pescado bajo ciertas condiciones; y el decreto 274, del 24 de enero de 1974, *suspendió* la exportación de harina de carne y hueso con más de 45% de contenido proteico); el decreto 93, dictado en la misma fecha, *suspendió* durante 45 días la obligatoriedad de vender *pollo* eviscerado únicamente; la resolución sCI 605, del 27 de julio, fijó en $ley 6,90 el kilogramo el precio al público del *pollo* entero, muerto y pelado; la sCI 606, también del

27 de julio, fijó *precios máximos* para diferentes tipos de *alimentos balanceados* utilizados en avicultura; la sCI 607, dictada en la misma fecha, fijó *precios máximos* para los *pollitos BB* híbridos parrilleros con destino a engorde, según categoría; el decreto 277, del 31 de julio, *prohibió* la exportación de *trigo* y *harina de trigo* (el decreto 1404, del 22 de setiembre, dispuso que todas las excepciones a la prohibición de la exportación de trigo, dispuesta por el decreto 277/73, serían cumplidas exclusivamente por la JNG); la resolución sCI 748, del 3 de agosto, fijó *precios mínimos* a productores, para *pollos* a pie de galpón, según diferentes categorías; el decreto 565, del 14 de agosto, *prohibió* durante 1 año la exportación de ganado *ovino* en pie, procedente de las provincias de la Patagonia (el decreto 341, del 20 de noviembre, exceptuó de esta prohibición, a los reproductores ovinos machos puros de pedigree y puros por cruza); el decreto 331, del 29 de enero de 1974, fijó *precios de sostén* a pollos al pie de galpón y eviscerados en cámara frigorífica, los cuales serían pagados a productores independientes y cooperativas; el decreto 335, del 30 de enero, *suspendió* la exportación de *carne porcina y pescado*; y el decreto 336, también del 30 de enero, *suspendió* la exportación de *pollos congelados*.

En el caso de *otros bienes de consumo*, la resolución sCI 14, del 13 de junio de 1973, fijó *márgenes brutos* conjuntos, para las etapas mayorista y minorista, de *25% y 30%*, para *hortalizas y frutas* respectivamente; la sCI 129, del 27 de junio, fijó en *$ley 1,80* el *precio máximo* del kilogramo de *pan* francés hasta 4 piezas, *prohibiendo* su venta al público fuera de las panaderías o despachos habilitados al efecto y ferias municipales (y la venta en panaderías un día por semana); la sCI 512, del 19 de julio, dispuso que los comerciantes que expendieran *pan*, debían contar con existencia del tipo de pan de hasta 4 piezas por kilogramo, y en su defecto quedaban obligados a vender al precio máximo fijado para este tipo, pan de calidad igual o superior, de mayor cantidad de piezas por kilogramo, aclarando que esta obligación regiría hasta las 13 horas de los días habilitados para la venta; la sCI 747, del 3 de agosto, fijó el *precio máximo* de venta para el *gas licuado en garrafas*; la sCI 755, del 4 de agosto, fijó el *precio máximo* de las *galletitas* tipo criolla y tipo express; la sCI 756, también del 4 de agosto, fijó el *precio máximo* al minorista y al público, de la *cebolla*; la sCI 757, dictada en la misma fecha, fijó el *precio máximo*, según distintas zonas del país, de la *harina* de trigo común y leudante; la sCI 896, del 16 de agosto, fijó el *precio máximo* para la *yerba mate*; la sCI 1.178, también del 16 de agosto, estableció *precios máximos* para los servicios de *limpieza y planchado* que prestaran las tintorerías; el decreto 999, del 31 de agosto, *limitó* a 20.000 toneladas la exportación de *arroz*; el decreto 1499, del 23 de setiembre, *suspendió* la exportación de *papa*; y el decreto 399, del 1 de febrero de 1974, *prohibió* el reemplazo no declarado de los componentes normales de la *leche*, disponiendo excepciones.

Ademas, la resolución mC 6, del 30 de mayo de 1973, *suspendió* la aplicación de la resolución mC 84/72, que regía los aumentos de precios de venta de las *especialidades farmacéuticas* de uso y aplicación en medicina humana, debiendo los fabricantes retrotraer los precios a los existentes el 30 de abril de 1973; la mC 9, del 4 de junio, dispuso que las *nuevas* especialidades medicinales, que hubieran salido al mercado entre el 2 y el 31 de mayo de 1973,

mantendrían los precios que hubieran sido comunicados; la sCI 41, del 19 de junio, *redujo 15%* el precio de las especialidades medicinales vigente al 30 de abril de 1973; y la sCI 1.177, del 16 de agosto, autorizó a computar como elemento integrante del costo de las especialidades medicinales, los gastos en *publicidad* y/o propaganda efectuadas mediante avisos en las revistas medidas editadas en el país.

En el caso de *otros tipos de bienes*, la resolución sCI 525, del 20 de julio de 1973, redujo entre *6%* y *10%* los precios vigentes al 1 de junio de 1973, de un conjunto de productos *siderúrgicos*; la sCI 609, del 27 de julio, redujo entre *2% y 10%* el precio de diversos productos *siderúrgicos* (la sCI 804, del 9 de agosto, amplió la lista de productos normados por la sCI 609/73); la sCI 610, también del 27 de julio, redujo *10%* los precios de venta vigentes al 1 de junio de 1973, del precio de las *maquinarias e implementos agrícolas* (excluidos los tractores), y *6%* el de los *grupos electrógenos*; la sCI 611, dictada en la misma fecha, redujo *25%* los precios de venta de las *semillas híbridas* comerciales de maíz y sorgo, en cada etapa de comercialización, para todos sus tipos y calidades; la sCI 752, del 4 de agosto, redujo *5%* el precio de venta de los tubos y perfiles de *aluminio*; la sCI 753, también del 4 de agosto, fijó el precio máximo del *cemento portland*; la resolución sCI 754, dictada en la misma fecha, redujo entre *5% y 10%* el precio máximo del *plomo, cinc y cadmio*; la sCI 801, del 9 de agosto, redujo *5%* el precio de las *autopiezas* destinadas a la atención del mercado de reposición; la sCI 803, también del 9 de agosto, redujo entre *2 y 18%* el precio de algunos productos *petroquímicos*; la sCI 805, dictada en la misma fecha, redujo *9%* el precio máximo de los envases de *hojalata*; la sCI 811, del 11 de agosto, redujo entre *10% y 14%* el precio de venta de ciertos productos *petroquímicos*; la sCI 812, también del 11 de agosto, redujo entre *3%* y *15%* el precio de venta de diversos productos *químicos*; la sCI 1.179, del 16 de agosto, fijó precios máximos a los materiales de *construcción*; y la ley 20.577, del 28 de noviembre, declaró de interés nacional toda innovación que pudiera efectuarse en materia de sistemas de transmisión de imágenes *televisivas*.

Por último la ley 20.518, del 18 de julio de 1973, *suspendió* los *desalojos rurales* hasta el 31 de diciembre de 1974; la ley 20.519, del 1 de agosto, suspendió los desalojos *urbanos* hasta el 31 de octubre de dicho año; la ley 20.526, del 23 de agosto, dispuso la realización de un *censo integral de locaciones*; la ley 20.543, del 5 de octubre, dispuso beneficios para los *arrendatarios y aparceros* que adquirieran predios cuyas superficies constituyeran como mínimo una unidad económica y no superaran a 2 de ellas, como créditos de instituciones financieras oficiales, exención el impuesto a los réditos durante *5* años, y exención del impuesto a los sellos (el decreto 369, del 1 de febrero de 1974, reglamentó la ley 20.543); y la ley 20.546, del 25 de octubre, suspendió los trámites en los juicios de desalojo de todas las locaciones urbanas.

Tarifas públicas. "Se hace inevitable ajustar las tarifas y precios de los bienes que suministra y presta el Estado. Los aumentos serán diferenciales, con el objeto de que quienes poseen más capacidad económica, soporten el mayor peso. El nivel tarifario resultante tendrá vigencia hasta el 1 de junio.

de 1975. El aumento de costos podrá ser trasladado a los precios, previo control de la autoridad competente", dispuso el *Acta*.

A través de los decretos 183, 184, 185, 186, 188, 190 y 193, del 9 de junio de 1973, la nafta común aumentó *75%*, la nafta especial *73%*, el gasoil *71%*, el querosén *50%*, el gas natural *35%*, el consumo domiciliario de energía eléctrica entre *20 y 25%*, el transporte urbano *20%*, la carta simple *40%* y el servicio telefónico *45%*.

"Deflactado por precios mayoristas no agropecuarios, el nivel general de las tarifas públicas pasó (1960 = 100) de *83,6* en 1972, a *96,6* en 1973, a *130,9* en 1974 y a 123,8 en 1975" (Nuñez Miñana y Porto, 1976). En otros términos, las tarifas aumentaron de manera significativa en términos reales.

Al respecto Guadagni (1977) observó que el aumento del nivel general de las tarifas públicas en términos reales, está fuertemente afectado por la elevación de las tarifas de *combustibles*, resultado del Primer Shock Petrolero ya analizado en este capítulo de la obra. Este aumento resultó insuficiente frente a la elevación del precio internacional. En sus palabras: "a pesar de que el precio real de los productos que vende YPF ascendió bruscamente en 1974 y 1975, el nuevo nivel apenas representó entre 30 y 35% de los respectivos costos alternativos, dados por el valor del petróleo importado" (Guadagni, 1977). Además de lo cual cabe consignar que como no siempre fue posible conseguir productos a los precios autorizados, es probable que durante el período en consideración el INDEC subestimó el nivel de precios al cual efectivamente se realizaron las transacciones, y por consiguiente el cálculo *sobreestima* el aumento de las tarifas públicas en términos reales. De cualquier manera entre 1973 y 1976 el peronismo no utilizó las tarifas públicas como un instrumento de redistribución del ingreso, como lo había hecho a partir de mediados de 1940.

Guadagni (1974) abogaba por cobrar el consumo domiciliario de agua en función del uso. En sus palabras: "la experiencia generalizada es que la introducción del servicio medido reduce el consumo drásticamente, aunque después el mismo se estabiliza y no exhibe grandes variaciones ante cambios de precios. Esto se debe a que el impacto esencial de la medición es de una vez para siempre, en el sentido de eliminar inicialmente el derroche y los usos de baja prioridad... El menor consumo permitiría llegar a otros usuarios, ya que en 1974 sólo 56,6% de la población urbana era servida por Obras Sanitarias de la Nación".

Tasas de interés. A partir del 15 de junio de 1973 las tasas de interés nominales fueron reducidas en hasta *4* puntos porcentuales por año. La circular BCRA B 1039, del 13 de junio, fijó las tasas activas (las que las entidades financieras le cobran a los deudores) en *18%, 19% y 20%* anual, dependiendo de si la relación salarios/ventas entre el 1 de junio de 1972 y el 31 de mayo de 1973, fue superior a 25%, entre 15 y 25%, o inferior a 15%, respectivamente; y fijó la tasa de caja de ahorros en *18%* anual para depósitos hasta $ley 20.000, y hasta *16%* anual por sobre dicha cantidad.

"Uno de los mayores disensos internos, entre las distintas vertientes que conformaron el equipo económico, se produjo en torno de las tasas de interés. Gómez Morales presionó para no bajar las altísimas tasas nominales que regían en los días previos a la asunción del gobierno, como consecuencia de lo cual dichas tasas fueron reducidas menos de lo esperado" (Leyba, 2003).

Tipos de cambio. Se mantuvieron los niveles nominales de los distintos segmentos, y por consiguiente la estructrura. "Se aplicará un rígido [sic] control de cambios y enérgicas medidas para erradicar definitivamente la especulación contra el país", indicó el *Acta.*

El decreto 96, del 14 de enero de 1974, facultó al ministerio de Economía para que autorizara al BCRA a permitir la negociación de divisas por el segmento *comercial* del mercado de cambios, correspondiente a importaciones de insumos que dicho ministerio determinara y hasta los volúmenes y valores que se consideraran adecuados a las necesidades del país.

. . .

"Las medidas tomadas se focalizaron casi exclusivamente, por no decir exclusivamente a secas, en los mecanismos de propagación inflacionaria, dejando de lado los problemas de las presiones inflacionarias que pudieran haber existido" (Arnaudo, 1979). "El punto neurálgico del programa fue el presupuesto público. La irresolución del presupuesto público fue una fisura no parcial, sino global, en el programa... [Encima de lo cual] Gelbard no propició la 'inflación cero', pero [delante de la CGT] Perón la anunció públicamente sin consultarlo, y se vio obligado a corregir su propia propuesta" (Canitrot, 1978).

Todo esto generó gran cantidad de trastornos operativos: "una fábrica de automotores no puede completar sus unidades por falta de cristales y de instrumental y accesorios; una fábrica de ruedas debería venderlas a precios inferiores al de la chapa que insumen; en varios casos las fábricas no pueden colocar su producción porque los distribuidores y mayoristas no tienen idea cierta de los precios que podrían facturar al comercio minorista; el comercio minorista procura reducir sus existencias de todos aquellos productos cuyos precios podrían ser rebajados por resoluciones oficiales; las empresas que proveen artículos envasados deben en innumerables casos dar por perdidas innumerables existencias porque la impresión original no cumple con la exigencia de llevar el precio establecido; una fábrica de productos de tocador no puede recibir los envases de cartón habituales porque su proveedor los factura conforme al aumento autorizado, mientras ella misma debe aplicar rebajas en sus precios; una mediana fundición de bronce está próxima a suspender turnos de trabajo por falta de provisión de crisoles; las fábricas de chacinados deben aplicar un único precio intermedio a distintos tipos de embutidos, de distintas calidades, cuyos costos máximo y mínimo distan habitualmente más de 60%; los productores de huevos deben vender toda su producción a un mismo precio fijo uniforme, habida cuenta de la eliminación de la clasificación de tamaños que estableció cinco precios diferentes de cada co-

lor, con un total de 10 clasificaciones habituales" (*Economic Survey*, 3 de julio de 1973). Por todo lo cual en su edición del 16 de octubre de 1973, el referido semanario se preguntó: "¿Está en vigencia el Pacto Social?" (49).

A todo lo cual se le agregó un elemento exógeno, cuantitativamente importante: el de la *inflación externa*, entendida —como se explicó al comienzo del presente capítulo— como el aumento de los precios en moneda extranjera de los productos de importación y exportación. Según Lagos y Burundarena (1974) entre el segundo trimestre de 1973 y enero de 1974 el nivel general de los precios de los bienes exportables aumentó *28%* en dólares, y el de los precios de los importables *86%*.

¿Cómo absorbieron los precios internos, congelados luego de incorporar "en su exacta incidencia" las mayores tarifas públicas, tamaña inflación externa? "La resolución sCI 1581, del 21 de setiembre de 1973, estableció el más enmarañado régimen que puede imaginarse para el traslado a los precios internos de los costos de productos importados... La resolución, que establece un régimen que se materializa en 4 anexos y más de una docena de formularios de complicadísimo trámite, no permite el traslado de los mayores costos, sino solamente la solicitud de ese traslado, con lo cual se limita a dar forma al derecho elemental de peticionar a las autoridades, pero lo hace de manera que la petición resulte virtualmente imposible de satisfacer, en particular para la pequeña y mediana empresa, cuyos medios administrativos y contables pueden verse recargados en proporciones muy difíciles de imaginar. Como los datos solicitados no coinciden en absoluto con el balance tipo establecido por la Inspección General de Justicia, las empresas tendrán que rehacer virtualmente toda su contabilidad. Por lo demás, resulta un tanto difícil imaginar que pueda realizarse el análisis de los costos, en los 7 días hábiles que corren entre el 27 de setiembre y el 8 de octubre de 1973,

---

(49) Y refiriéndose a su propia realidad, en su edición del 6 de noviembre de 1973 *Economic Survey* publicó la siguiente "carta al lector" escrita por su subdirector, AGUSTÍN R. MANIGLIA: "En la imprenta continuamos en dificultades. No por culpa nuestra. No por culpa de la imprenta. No por culpa del sindicato. No por culpa del ministerio de Trabajo. Ni siquiera por culpa de los monopolios internacionales. Pero seguimos en dificultades. El caso tiene su meollo. A los muchachos no les conforma el Pacto Social, ni el Acuerdo de Precios, ni el Acta de Compromiso Nacional. Quieren $ley 300 más por mes. Pero la demanda no se plantea oficialmente, de autoridad sindical a representación empresaria. Se plantea mano a mano, y ¡se acabó! No sin éxito, porque en *Clarín*, en *La Nación*, en *La Razón* y en *Crónica*, parece que ya han obtenido lo que querían... Quedan 2 [medios] que no pueden arreglar. Economic Survey se imprime en el taller de los ALEMANN, donde todo aumento de salarios debe ser trasmitido forzosamente a los terceros, es decir, a nosotros. Pero he aquí que para que se nos pueda aumentar la tarifa de impresión es necesario una autorización del ministerio de Comercio, y para que el ministerio de Comercio otorgue la autorización es necesaria una homologación del aumento ante el ministerio de Trabajo, y el ministerio de Trabajo se desentiende por completo del caso y en un brillante informe de un inspector destacado especialmente al efecto, se informó que en la imprenta todo es normal y que no sucede absolutamente nada. Los días pasan, la normalidad reina, las dificultades continúan. No por culpa de nadie, ni siquiera de los monopolios internacionales. Pero ahí está y ahí se queda y ahí sigue".

día en que expira el plazo para las presentaciones. Quienes no lleguen a tiempo con la presentación, deberán esperar 90 días a partir del 30 de noviembre de 1973" (*Economic Survey*, 2 de octubre de 1973).

...

"Durante el último trimestre de 1973 y el primero de 1974 la estabilización lograda con el congelamiento de precios y salarios comenzó a tener sus primeras dificultades... Que sin flexibilización no podría haberse andado mucho tiempo era un punto visible de entrada, y los hechos se encargarían de demostrarlo; que, a pesar de eso, la autoridad hubiera decidido ignorar el tema para darle mayor peso psicológico al programa, es asunto diferente. La flexibilización recién comenzaría casi un año más tarde, con problemas y efectos colaterales... No se reconoció, o no se quiso reconocer en tiempo, la inflación externa" (Arnaudo, 1979). O, como reflexionó con posterioridad uno de los integrantes del equipo económico de Gelbard, "a comienzos de 1974 la subsecretaría de Comercio Interior manejaba el control de precios de manera muy rígida" (Leyba, 1990).

b. Acta del 27 de marzo de 1974. El *Pacto Social* fue lanzado con una duración prevista de *2 años*, porque luego de las modificaciones de salarios, tarifas públicas y tasas de interés dispuestas en junio de 1973, todas las variables permanecerían fijas en términos nominales hasta fines de mayo de 1975; pero como también para Perón "la realidad es la única verdad", *9 meses* después fue necesario introducir ajustes. Según la nueva Acta, "la magnitud del deterioro a que había sido conducido el país, el avance realizado con el esfuerzo de todos desde la puesta en marcha del programa contenido en el Acta de Compromiso Nacional, y el profundo cambio en algunas de las condiciones político-económicas a nivel internacional, sugieren la necesidad de *reactualizar* el compromiso asumido en mayo de 1973. La reactualización se hace sobre el signo de la *reafirmación, profundización y extensión* del Acta original". En el plano de las medidas esta reactualización implicó lo siguiente:

Salarios, jubilaciones y pensiones. En materia *salarial*, a partir del 1 de abril de 1974, el decreto 1012, del 29 de marzo de 1974, aumentó *13%* los sueldos y salarios del sector *privado y empresas del Estado* (con un aumento mínimo de *$ley 240* mensuales) (50); y el decreto 1279, del 25 de abril, aumentó *13%* las remuneraciones del sector *público* (también con un aumento mínimo de $ley 240 mensuales).

El decreto 1012/74 dispuso que este aumento salarial no podría ser absorbido ni sustituido por aumento alguno, ya tuviese origen en disposiciones de convenciones colectivas de trabajo, laudos vigentes, o emanare de decisión unilateral del empleador, o de pacto entre éste y sus dependientes,

(50) ¿Por qué 13%? "*9%* por aumento de los precios al consumidor, *2,5%* por aumento de la productividad de la economía, y *1,5%* para seguir redistribuyendo los ingresos en favor de los asalariados", según el Acta.

fuera del marco de aquellas convenciones colectivas o laudos. Al mismo tiempo, "cualquier otro aumento salarial por encima de lo acordado deberá, a todos los fines, tratarse como utilidad o beneficio de la empresa, no pudiendo en consecuencia computarse como costo a los fines impositivos y de la política de precios", aclaró el *Acta*. De manera que los aumentos salariales otorgados por encima de lo dispuesto oficialmente, negociados muchas veces de manera extorsiva (una ametralladora sobre la mesa de negociaciones no es igual a un revólver sobre la sien, pero...), no podían ser considerados ni a cuenta de los aumentos oficiales, ni parte de los costos empresarios sino de sus ganancias. Al mismo tiempo, y como ocurriera en junio de 1973, el *Acta* del 27 de marzo de 1974 dispuso que "el BCRA implementará una línea de crédito especial para la atención de las necesidades financieras vinculadas con los nuevos niveles de las remuneraciones. Se adoptarán medidas crediticias y fiscales especiales, de modo de aminorar el impacto del aumento de salarios sobre la estructura de costos de los procesos productivos mano de obra intensivos".

El decreto 209, del 23 de julio de 1974, otorgó *medio aguinaldo adicional*, al disponer que por esta única vez, los trabajadores percibirían como compensación extraordinaria, una suma igual a la correspondiente a la primera cuota del sueldo anual complementario de 1974.

El decreto 1019, del 30 de marzo de 1974, elevó *30%* algunas *asignaciones familiares*, y *100%* las devengadas por *familia numerosa, nacimientos y adopción*.

En materia de *jubilaciones y pensiones*, el decreto 937, del 27 de marzo de 1974, dispuso que tendría derecho a la jubilación ordinaria con *55* años de edad y *30* de servicios, el personal ocupado en empresas prestatarias de *servicios eléctricos*, que realizara tareas sobre balancines, silletas, escaleras a viento o sogas a nudo, en celdas y barras de alta tensión, en torres o postes, o donde se superaran 85 decibeles como promedio de ambiente (el decreto 595, del 22 de agosto, modificó el decreto 937/74); el decreto 1020, del 30 de marzo, *aumentó 75,66%*, a partir del 1 de junio de 1974, las jubilaciones y pensiones; el decreto 1021, también del 30 de marzo, dispuso que los *trabajadores rurales* tendrían derecho a la jubilación por edad avanzada, cuando habiendo cumplido la edad prevista en la ley 18.037/68, de 1969 (*65* años), acreditaran que durante *10* años como mínimo, el trabajo rural prestado en relación de dependencia en el país, constituyó su medio principal de ingresos; el decreto 1595, del 27 de mayo, facultó a la secretaría de Seguridad Social, para reestructurar el sistema de descentralización operativa del régimen nacional de seguridad social; el decreto 1684, del 31 de mayo, aumentó *0,5%* la contribución a cargo de los empleadores, para el sostenimiento de las *obras sociales*; y el decreto 182, del 19 de julio, dispuso que tendría derecho a jubilación ordinaria con *50* años de edad y *25* años de servicio, el personal habitual y directamente afectado a tareas de *forja y fragua*.

Tarifas públicas. "A partir del 1 de abril de 1974 las empresas públicas modificarán sus precios, luego de lo cual permanecerán inamovibles hasta el 1 de junio de 1975. Los nuevos valores resultarán de una modificación reali-

zada con sentido social y regional, adaptándose medidas explícitas que, siendo compatibles con la redistribución de ingresos, tiendan a desalentar el consumo superfluo de bienes escasos", dispuso el Acta.

El nivel general de las tarifas públicas aumentó *53%*, las de combustibles subieron *72%*, las de transporte y comunicaciones *30%*, y las de electricidad *20%*.

Precios y mercados de bienes. "La política de precios deberá ser ejercida como un instrumento selectivo. Para ello se instrumentará un sistema de *precios administrados.* El proceso se conformará sobre la base de reajustes sectoriales, aprobados por la secretaría de Comercio... [Al mismo tiempo] ante la necesidad de ajustar los niveles internos de precios a los vigentes en el mercado internacional, sin afectar los objetivos de incremento de la capacidad real de compra, se procederá a una progresiva sustitución del mecanismo de pago de importaciones con divisas de costo reducido", dispuso el *Acta.* Además se decidió que "la secretaría de Comercio adecuará, antes del 31 de marzo de 1974, los precios de las empresas con *rentabilidad negativa,* con independencia de los ajustes resultantes de la modificación de salarios y tarifas contenidas en el presente Acta".

"Se creó la Comisión de precios y salarios, compuesta por *23* comisiones sectoriales que determinarían, caso por caso y empresa por empresa entre las formadoras de precios, las verdaderas urgencias generadas por el mantenimiento de una estructura de precios e ingresos estable en el tiempo... La precariedad de la información disponible sobre estructura de costos, evolución probable de los precios y situación de los mercados, unida a una intensa presión de intereses sectoriales, llevó a una demora en la iniciación del trámite de autorización de la traslación" (Leyba, 2003).

La ley 20.657, del 28 de marzo de 1974, dispuso que los *supermercados* debían ajustar sus horarios a los que rigieran para la actividad comercial en general en materia de apertura y cierre de comercios, jornada legal de trabajo, sábado inglés, descanso dominical y trabajo de mujeres y menores, pudiendo permanecer abiertos los sábados hasta las 22 horas al sólo efecto de expender comestibles, bebidas envasadas y artículos que se tuvieran como propios y fueran vendidos en los establecimientos denominados "queserías" o "rotiserías", o en los que se expendieran "pastas frescas" y elementos necesarios para la higiene y limpieza.

El decreto 1674, del 31 de mayo de 1974, *suspendió* las contribuciones establecidas con respecto a las operaciones de venta de ganado *bovino* nacido y criado en la zona marginal ganadera, que se comercializaran y faenaran dentro de la zona, incluidas las realizadas por establecimientos de faena ubicados en la zona central ganadera, que contaran con servicio de clasificación y tipificación oficial, a liquidar en base a precio por kilo limpio y según la clasificación y tipificación en playa de faena; el decreto 1675, también del 31 de mayo, dispuso que sólo podrían realizar *exportaciones* de carnes y menudencias, las personas físicas o jurídicas propietarias de establecimien-

tos industrialiadores de tales productos; y el decreto 1676, dictado en la misma fecha, autorizó a la JNC a disponer la *suspensión* total o parcial de la *faena* de vacas, vaquillonas y terneras, de las categorías que determinara, procedentes de las zonas que dicho organismo estableciera.

La ley 20.680, del 20 de junio de 1974, modificó la ley de *abastecimiento*; el decreto 51, del 10 de julio, modificó el *código alimentario argentino*; el decreto 69, también del 10 de julio, dispuso que la secretaría de Comercio sería el órgano de aplicación de la ley 20.680; y el decreto 210, del 23 de julio, autorizó al ministerio de Economía a abonar a los establecimiento de faena que contaran con el servicio de clasificación y tipificación oficial de la JNC, hasta *$ley 0,30* por kilogramo de carne vacuna faenado en los mismos y destinado al consumo interno, en concepto de *compensación anticipada para reconversión de la industria frigorífica.*

Tasas de interés. "Se procederá a una baja selectiva de hasta *4* puntos anuales de las tasas de interés", dispuso el *Acta.* La circular B 1117, del 25 de abril de 1974, fijó las tasas de interés activas máximas a partir del 1 de mayo de dicho año. Estableció *51* (sic) niveles de tasas que las entidades financieras podían cobrar a sus clientes (51), y *33* niveles de tasas de redescuento que el BCRA habría de cobrarles a ellas, entre un mínimo de *13%* anual para préstamos para financiar viviendas económicas, y un máximo de *22%* para el redescuento general otorgado a las Compañías Financieras, Sociedades de Crédito para el Consumo y Cajas de Crédito (este último cayó 4 puntos porcentuales).

Tipos de cambio. Tampoco en esta oportunidad fueron modificados.

"Los economistas aliados al PJ, los que habían llegado de la mano del empresariado nacional, y los funcionarios del ministerio de Economía, sosteníamos la necesidad de introducir y hacer explícito el principio de sostener el valor real del tipo de cambio o ajustarlo respecto del nivel de precios. Gómez Morales era partidario del tipo de cambio fijo... El atraso cambiario no fue un problema ni de sistema ni de modelo, sino de nuestra creciente falta de recursos políticos a medida que era más necesario encarar la solución... El tipo de cambio se mantuvo en el nivel heredado y actuó como un 'anclaje' estabilizador, que se extendió más allá de lo necesario... Sosteníamos la necesidad de establecer una política cambiaria al estilo del *crawling peg.* La concesión al criterio de Gómez Morales fue el precio más alto pagado por el programa... La presidencia del BCRA bloqueó y demoró [la modificación del tipo de cambio], con la pasión de quien cree encontrarse frente a una cuestión moral que no admite discusiones técnicas" (Leyba, 2003) (52).

• • •

(51) "Cuando [en abril de 1976] llegamos a la presidencia del BCRA encontramos diferencias significativas entre las tasas negativas de interés de los redescuentos para el poroto blanco y el poroto negro de la provincia de Salta" (Diz, 1994).

(52) El debate debe tener en cuenta también el "mandato" presidencial de lograr la *inflación cero.*

"El 20 de marzo de 1974, día de la renegociación del Acta de Compromiso Nacional, fue una fecha clave. Porque hasta marzo de 1974 las empresas se contuvieron. La ruptura provino del lado sindical. Con apoyo del gobierno, la CGT forzó una renegociación que significó un nuevo descenso de los beneficios, del orden de *10%*. La respuesta empresaria fue quebrar la barrera de los precios máximos, a todo lo largo del frente económico: la inflación nuevamente se puso en marcha" (Canitrot, 1978).

Montuschi y Canavese (1975) cuantificaron la tensión que enfrentaron las empresas para cumplir con los compromisos en materia de precios. En sus palabras: "a mayo de 1974 los *precios teóricos* (resultantes de tomar, para cada sector, el precio de mayo de 1973, e incorporarle los aumentos salariales y de importaciones, directos e indirectos, utilizando una matriz de insumo-producto) calculados para la totalidad de los sectores considerados, eran sensiblemente superiores a los que efectivamente regían a esa fecha según los índices de precios oficiales (53). A noviembre de 1974 [en cambio] los precios vigentes para la mayoría de los sectores mostraron una fuerte tendencia a igualarse con los respectivos precios teóricos (excepto en 3 sectores: electricidad, gas y agua; alimentos, bebidas y tabaco; y agricultura, caza, silvicultura y pesca). La redistribución de ingresos no fue soportada igual por todos los sectores productivos".

Como ni en el plano salarial, ni en el del precio de los bienes, la realidad se sujetó estrictamente a las disposiciones emanadas de las actas, durante el período en consideración se produjo una redistribución de los ingresos, pero no la prevista en el Pacto Social sino una diferente, que se describe con ayuda de la figura Nº 4. En efecto, la redistribución de ingresos que estaba en "los papeles" transfería recursos de las empresas (en rigor, de los dueños de las empresas) a los asalariados, pero como consecuencia de que algunas empresas vendieron sus productos a precios superiores a los oficiales, y algunos asalariados lograron aumentos salariales por encima de los previstos en las Actas, en la práctica la redistribución de ingresos transfirió recursos de algunas empresas (las que no tuvieron más remedio que obedecer la legislación en materia de precios) y algunos asalariados (los que sólo lograron los aumentos dispuestos por el Pacto Social), al resto de las empresas y al resto de los asalariados. La redistribución que se dio en la práctica desafía cualquier

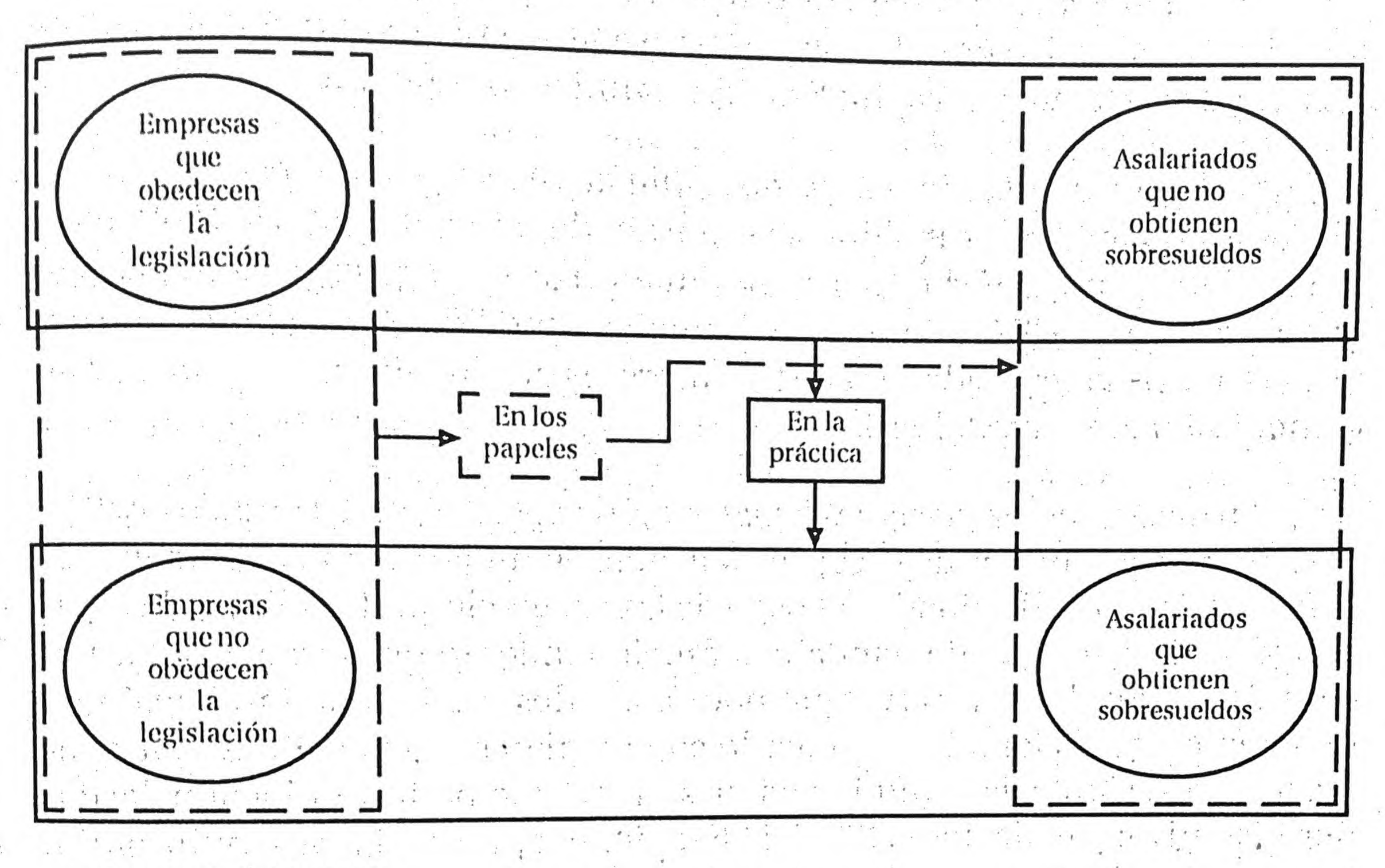
---

(53) La contrapartida de la distancia entre los precios teóricos y los precios oficiales fue el desabastecimiento... a los precios oficiales. Tanto fue así que el decreto 1387, del 3 de mayo de 1974, creó la *Oficina de Abastecimiento de Insumos Industriales*, "a efectos de asegurar el abastecimiento en todo el país de los insumos considerados críticos, en cantidades suficientes y a precios acordes con las normas legales vigentes. La Oficina detectará los insumos industriales insuficientes, recibiendo a través de las cámaras o federaciones las presentaciones de las empresas que denuncien problemas de abastecimiento, establecerá si dichas deficiencias responden a causas reales o meramente especulativas, y publicará mensualmente, como mínimo, las existencias de productos considerados de abastecimiento insuficiente, autorizando a importar los insumos sin el requisito de la presentación de declaraciones juradas de necesidad de importación".

clasificación estadística, porque la máxima desagregación empíricamente posible encierra diversas clases de empresas y asalariados.

REDISTRIBUCIÓN EN LOS PAPELES Y EN LA PRÁCTICA

Figura Nº 4



Fuente: de Pablo (1980).

Como las críticas al Pacto Social no cesaron luego del *Acta* del 27 de marzo de 1974, el 12 de junio de dicho año la CGT convocó a una manifestación de apoyo al programa económico, en Plaza de Mayo ("la convocatoria fue diseñada por D' Adamo". Leyba, 2003). Fue la última aparición en público de Perón, quien falleció el 1 de julio de 1974.

El referido apoyo no implicó disminuir la presión sobre el programa mismo. "Tras la reunión de la *Gran Paritaria Nacional* (2 representantes de la CGT, 2 de la CGE) del 28 de junio de 1974, el ministro de Economía anunció que se había resuelto el pago de medio aguinaldo extra, con cargo al primer semestre de este año" (*Economic Survey*, 2 de julio de 1974). "Por única vez, y en concepto de compensación extraordinaria", los decretos 131 y 132, del 15 de julio de 1974, y 209, del 23 de julio, dispusieron pagar un haber complementario, de monto equivalente a la primera cuota del sueldo anual complementario de 1974, a los empleados públicos, jubilados y pensionados, y asalariados pertenecientes al sector privado, respectivamente.

c. *Acta del 24 de julio de 1974.* "Al morir Perón el programa económico moderado demostraba signos de agotamiento muy evidentes. Se imponían cambios importantes" (Di Tella, 1983). "15 días antes de la muerte de Perón comenzó un cerco asfixiante para nuestra gestión... A partir del 1 de julio de 1974 comenzó el período de aislamiento del equipo económico, víctima

de la ausencia de capacidad política que no habíamos acumulado porque nadie podía haberlo hecho cuando Perón la proveía... Los últimos 90 días de gobierno fueron un período de pura formalidad, una suerte de larga salida y gran vacío, que impidieron tanto la continuidad de la concertación, como la puesta en práctica de otra política alternativa consistente" (Leyba, 2003).

Transcurrieron *301* días entre la primera y la segunda Actas de Compromiso Nacional, pero sólo *119* días entre la segunda y la tercera. En el plano de las medidas esta nueva reactualización significó lo siguiente:

Salarios y condiciones laborales, jubilaciones y pensiones. Se incorporó el referido medio aguinaldo extra (aprobado por el decreto 209/74), aclarando el *Acta* que "a efectos del cumplimiento de su pago el gobierno Nacional, a través del BCRA, adoptará de inmediato medidas financieras para cubrir las necesidades crediticias de las empresas que justifiquen no contar con disponibilidades para tal fin".

En materia de *asignaciones familiares* el decreto 309, del 24 de julio de 1974, dispuso que los fondos de la caja de subsidios familiares para el personal de la *industria* serían destinados al pago de las asignaciones familiares, la atención de los gastos que demandará el funcionamiento de la caja, y la formación de un *fondo de reserva* que podría ser destinado a la ampliación de beneficios para la familia, de acuerdo con un plan de prestaciones que confeccionaría la junta de administración, sometiéndolo a la aprobación del Poder Ejecutivo; y el decreto 338, del 26 de julio, aprobó el *acta-compromiso* para el pago de las asignaciones familiares, suscripto entre los ministros de Bienestar Social y Economía, la CGT, la CGE y las cajas de subsidios familiares.

La ley 20.703, del 31 de julio de 1974, estableció un servicio telegráfico denominado *telegrama obrero*, el cual tendría las mismas características que el denominado "colacionado", y sería absolutamente gratuito para el remitente obrero, pudiendo utilizarse exclusivamente en caso de conflictos individuales de trabajo, y podría ser remitido por el obrero o la organización gremial correspondiente; la ley 20.732, del 28 de agosto, dispuso que los trabajadores bajo relación de dependencia, que simultáneamente prestaran servicios como *bomberos voluntarios*, tendrían derecho a percibir los salarios correspondientes a las horas y/o días en que debieran interrumpir sus prestaciones habituales, en virtud de las exigencias de dicho servicio público, ejercidas a requerimiento del respectivo cuerpo de bomberos, y que los empleadores serían resarcidos mediante la creación de un *fondo compensatorio* que se establecería y financiaría con un porcentaje a calcular sobre las primas de seguros contra incendio, derrumbamiento, explosión y otros riesgos similares; la ley 20.923, del 30 de setiembre, dispuso que todo organismo o repartición de la administración nacional, y toda empresa estatal, mixta o privada, quedaba obligada a ocupar hasta *4%* como mínimo (sic) del total de plazas de trabajo existentes, proporcionando empleo a *discapacitados*; la ley 20.928, también del 30 de setiembre, dispuso que las asociaciones patronales mutuas cuyo objetivo fuera atender las obligaciones sobre *accidentes y enfermedades del trabajo*, se regirían por la ley de asociaciones mutuales y

por las normas que dictara el Instituto Nacional de Acción Mutual; y el decreto 1173, del 17 de octubre, dispuso que, por esta única vez, las *vacaciones* cuyo inicio se produjera con anterioridad al 31 de diciembre de 1974, podrían ser comunicadas con una antelación no menor de *15* días.

En materia de *jubilaciones y pensiones*, la ley 20.736, del 28 de agosto de 1974, dispuso que tendría derecho a la jubilación ordinaria con *50* años de edad y *25* de servicios, el personal que realizara habitualmente tareas *mineras* a cielo abierto o subterráneas; la ley 20.740, del 4 de setiembre, dispuso que tendría derecho a la jubilación ordinaria con *55* años de edad y *25* de servicios, el personal en relación de dependencia que se desempeñara habitualmente en tareas de conducción de vehículos *automotores de carga*; la circular B 1154, del 16 de setiembre, dispuso que a partir del 1 de enero de 1975, las jubilaciones y pensiones se abonarían *mensualmente*; la ley 20.855, del 30 de setiembre, dispuso que podrían optar por el régimen jubilatorio *nacional*, las personas que hubieran ejercido o ejercieran cargos de carácter electivo en los poderes de la Nación, beneficiarias de prestaciones acordadas por regímenes provinciales, municipales o especiales; la ley 20.888, también del 30 de setiembre, dispuso que todo afiliado al sistema nacional de previsión social, o a cualquier caja o sistema de previsión especial, que estuviera afectado por *ceguera* congénita, tendría derecho a gozar de jubilación ordinaria a los *45* años de edad y/o *20* años de servicio; y la ley 20.914, dictada en la misma fecha, acordó una pensión graciable equivalente a *75%* del salario vital mínimo, a toda persona afectada por *ceguera* permanente (pero el decreto 1125, del 16 de octubre, *vetó* la ley 20.914).

Precios y mercados de bienes. "Al acordarse en la actualización del Acta del 27 de marzo de 1974 la iniciación de una etapa de flexibilización, con la finalidad de adecuar la política de precios al nuevo ritmo de crecimiento de la economía, garantizando la normal evolución de las unidades de producción, y las presiones de demanda surgidas de la redistribución de ingresos operada, el Gobierno del Pueblo era consciente de que esta nueva actitud implicaría necesariamente nuevos problemas, sobre todo frente a la acción especulativa de los enemigos de este proceso de Revolución en Paz, que ha votado la inmensa mayoría del pueblo argentino. La estabilización no ha sido un fin en sí mismo, sino un instrumento al servicio de la transformación de la economía y de la sociedad argentina" (Arnaudo, 1979).

Para lo cual el decreto 560, del 14 de agosto de 1974, creó la *Comisión nacional de precios, ingresos y nivel de vida*, para fijar criterios sectoriales para que la secretaría de Comercio implementara los ajustes de precios correspondientes, tomar debido conocimiento y fijar criterios sobre temas que pudieran afectar los valores de equilibrio de las variables principales de la política económica, aconsejar respecto a métodos y márgenes de comercialización, etc.; y el decreto 1123, del 11 de octubre, creó la *Comisión nacional de política alimentaria y abastecimiento.*

El decreto 399, del 31 de julio de 1974, fijó en $ley 0,07 por litro, la *sobretasa* al *vino*; el decreto 656, del 29 de agosto, dispuso que todas las

personas o establecimientos que estuvieran dedicados a la producción y venta de plantas de vid o sus partes, estarían obligados a inscribirse en el *Registro de viveros de vid*; el decreto 718, del 30 de agosto, *limitó* durante 1974 a 1976, las *plantaciones de vides* de ciertas variedades (el decreto 1106, del 11 de octubre, exceptuó a la provincia de La Rioja, de la limitación establecida por el decreto 718/74); el decreto 719, también del 30 de agosto, dispuso la *injertación obligatoria* de hasta *30%* de las *vides* Criolla grande y Cereza, durante el período 1974 a 1976; el decreto 720, dictado en la misma fecha, declaró *promovida* la construcción de *vasija vinaria*; la ley 20.737, del 4 de setiembre, implantó con carácter de emergencia el *prorrateo* a los despachos de *vinos* de mesa al consumo, en base a la existencia en bodega de cada firma al 1 de agosto de 1974 (el decreto 1417, del 12 de noviembre, reglamentó la ley 20.737); y la ley 20.860, del 30 de setiembre, *autorizó* la comercialización de un tipo de vino de calidad superior a los vinos de mesa, denominado "turista".

El decreto 563, del 19 de agosto de 1974, dispuso que hasta el 31 de agosto de 1976 (sic), la faena de ganado *bovino* y el abastecimiento del comercio minorista de carne vacuna en todo el país, *excluyendo* la Capital Federal y 34 partidos del conurbano bonaerense, podrían ser realizados exclusivamente y en forma directa por establecimientos de faena de capital nacional, establecimientos denominados de ciclo incompleto o ciclo 2, cooperativas de provisión constituidas por carniceros exclusivamente, que faenarán hacienda vacuna con destino al abastecimiento de sus socios, supermercados y carnicerías integradas que faenarán para su propio abastecimiento, carniceros en zonas rurales que realizarán su aprovisionamiento de hacienda vacuna para la venta directa al público en bocas de expendio propias, fabricantes de embutidos y chacinados, o empresas o sociedades públicas o mixtas, cuando así se determinara; y el decreto 1085, del 10 de octubre de 1974, dispuso que las emisoras de radio y TV estarían obligadas a difundir, como mínimo, *75%* de *música nacional* en sus programaciones diarias (25% folklórica, 25% ciudadana y 25% de música de autores y compositores argentinos, cualquiera fuera su género. El decreto 51, del 10 de enero de 1975, extendió el decreto 1085/74, a cualquier medio de difusión y en cualquier ámbito).

Tasas de interés. La circular B 1143, del 29 de agosto de 1974, aumentó las tasas activas de interés, *3* puntos porcentuales anuales las que los bancos le cobran a sus deudores, y *5* puntos porcentuales el redescuento general a las Compañías Financieras, Sociedades de Crédito para Consumo y Cajas de Crédito; y la circular B 1144, también del 29 de agosto, aumentó las tasas de redescuento.

Ni las *tarifas públicas* ni los *tipos de cambio* fueron modificados.

4.1.2. Otras medidas

"El programa reformista fue pronto eclipsado por el plan de estabilización y el Pacto Social. [Se anunciaron una buena cantidad de medidas estructurales, que dieron lugar a 40 leyes y decretos], aunque buena parte de ellas nunca se llegó a implementar" (Di Tella, 1983).

a. Reforma financiera. En el nombre de que "los bancos prestan un servicio público" (BCRA, Memoria 1973) (54), durante el período en consideración también en materia financiera se realizaron aportes a la antología del "será posible...". La circular BCRA B 1038, del 13 de junio de 1973, señaló que los préstamos que se otorgaran deberían servir exclusivamente al desarrollo del ciclo de producción de bienes destinados a satisfacer necesidades esenciales de la población, facilitar y mejorar la distribución de bienes del mismo carácter y posibilitar la eficaz prestación de servicios útiles y necesarios, asignando especial preferencia a la demanda proveniente de los sectores que tenían fijados precios máximos para la comercialización de sus productos y que se comprometieron a su estricto cumplimiento bajo la forma de declaración jurada. Consecuente con estas directivas, bajo ningún concepto se admitiría que el crédito facilitará la realización de negocios de índole especulativa o inconveniente desde el punto de vista del interés general, ni que se canalizarán disponibilidades que contribuyeran a facilitar la acumulación indebida de mercaderías, que distorsionarán el fluido proceso de comercialización de bienes. Asimismo debería retirarse el apoyo crediticio a las firmas que realizaran inversiones o mantuvieran fondos, en el país o en el exterior, colocados en negocios financieros ajenos a su giro habitual, recurriendo a la ayuda financiera para poder desarrollar su actividad específica (55); y la B 1052, del 25 de julio, aclaró que con respecto a los principios fundamentales de orientación crediticia, dados a conocer a través de la B 1038, se consideraba que la realización de colocaciones financieras de tipo transitorio no resultaba objetable, siempre que constituyeran aplicaciones fácilmente liquidables cuando el giro de las empresas requiriera la utilización de esos recursos, y se recurriera supletoriamente al uso del crédito de las entidades financieras.

La circular BCRA B 1053, del 26 de julio de 1973, aumentó *1,5* puntos porcentuales las exigencias adicionales de *efectivo mínimo* sobre los depósitos y demás obligaciones en pesos, a la vista y a plazo, debiendo invertirse los fondos esterilizados en nuevas emisiones de Bonos nacionales para obras públicas.

La ley 20.520, del 1 de agosto de 1973, *estatizó los depósitos*, al disponer que las entidades financieras procederían a transferir todos los depósitos al BCRA (56). La recepción de depósitos, en pesos, sólo podría ser realizada por

---

(54) "No es un adjetivo inocente, porque implica responsabilidades penales" (ZALDUENDO).

(55) "Si bien el control de la parte regulada del mercado crediticio se hizo más estrecho, la porción no regulada del mercado fue cada vez más grande, de modo que la intervención estatal sobre el conjunto fue deteriorándose" (ARNAUDO, 1986).

(56) La circular BCRA B 1055, del 22 de agosto de 1973, dispuso que en el caso de los bancos y cajas de ahorros, la ley 20.520 entraría en vigor a partir del 1 de setiembre de 1973, "y desde el 1 de enero de 1974 para las entidades financieras no bancarias" (BCRA, Memoria 1973). La reforma fue analizada por GABA (1974). ARNAUDO (1975) comparó las estatizaciones de 1946 y 1973, encontrando que "mientras la primera fue una medida adoptada dentro de un operativo más amplio, para llevar a cabo una reforma estatizante del sistema financiero, en 1973 sólo constituyó una medida adjetiva, que mantuvo en esencia el sistema financiero tal cual existía hasta entonces".

el BCRA, pero no directamente sino a través de las entidades financieras; y por realizar esta tarea el BCRA le pagaría comisiones a dichas entidades (57). Para la continuidad de sus operaciones de crédito e inversión financiera, a realizarse a su exclusivo riesgo, el BCRA efectuaría adelantos en cuenta o redescontaría sus carteras, en igualdad de condiciones para las entidades financieras de igual naturaleza y clasificación. Para lo cual ponderaría las siguientes circunstancias: estado del mercado monetario, naturaleza de la entidad financiera, obtención de los objetivos fijados en la política general de crédito, prioridades de carácter sectorial y regional, contribución de cada entidad en la captación de los depósitos, grado de liquidez de cada establecimiento y monto de las garantías existentes (58). La Nación garantiza el reintegro de todos los depósitos (59).

La circular BCRA B 1058, del 24 de agosto de 1973, fijó los límites de *redescuentos y adelantos en cuenta*, derivados de la ley 20.520, diferenciando el límite de redescuento general, para préstamos personales, préstamos a PyMEs, inversiones en títulos públicos, prefinanciación de exportaciones, financiación de venta a organismos públicos, créditos a mediano plazo, préstamos hipotecarios, y financiamiento de viviendas económicas. Con tasas entre *2% y 15%* de interés anual.

La ley 20.521, del 1 de agosto de 1973, dispuso que en no más de 60 días fueran incorporados *directorios regionales* a las estructuras orgánicas funcionales del *BNA* y del *BANADE*; el decreto 52, del 22 de octubre, adecuó la carta orgánica del BNA, a la luz de la ley 20.521; y el decreto 53, también del 22 de octubre, hizo lo propio con la del BANADE; la ley 20.757, del 19 de setiembre de 1974, volvió a modificar la carta orgánica del BNA; y la ley 20.758, también del 19 de setiembre, hizo lo propio con la del BANADE.

La ley 20.522, del 2 de agosto de 1973, declaró de utilidad pública y *sujetos a expropiación* al Banco Argentino de Comercio, al Banco Argentino del Atlántico SA, al Banco Francés del Río de la Plata, al Banco Popular Argentino, a las sucursales Córdoba y Rosario del Banco de Santander SA, y a la sucursal Bahía Blanca del First National City Bank (el decreto 1430, del 23 de setiembre, reglamentó la ley 20.522; y el decreto 4163, del 30 de diciembre de 1975, modificó el decreto 1430/73; el decreto 889, del 25 de marzo de 1974,

---

(57) El BCRA pagó una suma fija por cuenta, "para desalentar políticas discriminatorias contra las cuentas de reducido volumen o movimiento" (GÓMEZ MORALES, 1986). "La estatización de 1973 corrigió los desincentivos que existieron en 1946 para la apertura y el mantenimiento de las cuentas corrientes y de ahorro" (ARNAUDO, 1975). ARNAUDO (1977a) mostró que la rentabilidad media de los bancos dependió significativamente del tipo de instituciones, siendo superior en los bancos regionales, metropolitanos y locales, que en los provinciales y nacionales.

(58) "Se crearon *11* márgenes de adelantos en cuenta y redescuentos, para convertir la capacidad prestable de cada entidad al 31 de agosto de 1973... Se ha procurado acentuar las asignaciones de redescuentos y adelantos orientados selectivamente, dentro de criterios prioritarios, tales como actividades económicas establecidas en el interior del país, empresas pequeñas y medianas, y promoción de exportaciones" (BCRA, Memoria 1973).

(59) La garantía fue reglamentada por la circular BCRA IF 421, del 14 de enero de 1974.

dispuso que mediante uno o más decretos se aprobarían las cuantías de las *indemizaciones* de los bancos expropiados, encargándole al BCRA la realización de todos los actos necesarios para concretar, mediante concurso de precios, la *reversión a la banca nacional* de cada uno de los patrimonios de afectación y de los activos expropiados; y la ley 20.951, del 19 de diciembre, dictó las normas para la escrituración de transferencia de dominio, de las instituciones cuyos bienes fueron expropiados por la ley 20.522).

La ley 20.523, del 9 de agosto de 1973, le prohibió a las entidades financieras ser titulares de acciones o de cualquier otro tipo de participación, directa o indirecta, en el capital o dirección de otras entidades financieras de distinta clase o naturaleza (el decreto 394, del 26 de noviembre, aclaró los alcances de la ley 20.523); y la ley 20.574, del 28 de noviembre, "modificó la legislación sobre creación, autorización, funcionamiento y liquidación de las entidades financieras" (Gómez Morales, 1986), disponiendo que "la autorización a entidades extranjeras sólo podrá otorgarse a bancos comerciales o de inversión, y quedará condicionada a que puedan favorecer las relaciones financieras y comerciales con el exterior (las entidades financieras que no sean bancos comerciales ni de inversión, y sean calificadas como extranjeras, deberán transformarse en nacionales en 6 meses)", reiterando que "la Nación garantiza el reintegro de todos los depósitos y de los fondos de terceros, sin limitación alguna en función del monto o titularidad" (60).

La ley 20.539, del 11 de setiembre de 1973, modificó la *carta orgánica* del BCRA, disponiendo que la referida institución tendría por objeto: regular el crédito y los medios de pago a fin de crear condiciones que permitan mantener un desarrollo económico ordenado y creciente, con sentido social, un alto grado de ocupación y el poder adquisitivo de la moneda; ejecutar la política cambiaria trazada por el ministerio de Economía con asesoramiento del BCRA, y concentrar y administrar las reservas de oro y divisas; vigilar la liquidez y el buen funcionamiento del mercado financiero y aplicar la ley de entidades financieras y las demás normas que en su consecuencia se dicten; propender al desarrollo y fortalecimiento del mercado de capitales; y actuar como agente financiero del Estado (el decreto 1182, del 16 de abril de 1974, reglamentó parcialmente la ley 20.539).

La circular BCRA B 1070, del 1 de octubre de 1973, modificó las normas referidas a los préstamos *hipotecarios* con destino a vivienda; la B 1087, del 7 de diciembre, dispuso que podrían ser consideradas como una línea especial de *crédito*, al margen de la asistencia ordinaria que mereciera el beneficiario, las financiaciones que concedieran los bancos comerciales, afectando los márgenes de redescuento general, mediante el descuento de documentos endosados con responsabilidad por titulares del sector privado, emitidos por el sector público; la B 1093, del 20 de diciembre, confirió una autorización

(60) "La restricción a los bancos extranjeros era porque se buscaba reciprocidad con los otros países" (ZALDUENDO).

especial a los bancos comerciales para que, al margen de las disposiciones que regían en materia de graduación del crédito y bajo su exclusivo riesgo y responsabilidad, pudieran conceder facilidades para financiar proyectos de inversión en bienes nuevos de fabricación nacional, a las empresas medianas que reunían las condiciones establecidas en la B 1058, por un importe máximo adicional equivalente al monto de su capital; la circular IF 423, del 18 de enero de 1974, fijó los *límites de redescuentos y adelantos en cuenta* que responden al proceso de conversión; la B 1102, del 7 de febrero, dispuso que la relación entre el saldo de préstamos en pesos a empresas *extranjeras*, no podría superar la calculada al 30 de setiembre de 1973; y la B 1153, del 11 de setiembre, creó un *sistema informativo periódico sobre deudores* de las entidades financieras.

La realidad obligó a inventar nuevos instrumentos financieros. La ley 20.663, del 25 de abril de 1974, creó el *certificado de depósito a plazo fijo nominativo transferible*, el cual gozó de la garantía de los depósitos, fue exceptuado del impuesto a los sellos y los intereses no pagaron el impuesto a las ganancias; "todo lo cual produjo un incremento sustancial del mercado de aceptaciones" (Arnaudo, 1986); en tanto que el decreto 332, del 26 de julio, pautó las condiciones para la apertura de bancos de inversión. A este tipo de instituciones se le permitió "recibir depósitos a largo plazo, por cuenta del BCRA, de un modo que no resulte competitivo con los depósitos a plazos que las demás entidades financieras se encuentren autorizadas a captar. La reglamentación permitió la *indexación*, cuestión central en el decenio subsiguiente" (Arnaudo, 1986).

Números monetarios. Durante el período en consideración se registró la siguiente evolución de los agregados monetarios: la *base monetaria* creció *34%* en términos nominales entre fines de mayo y de agosto de 1973, es decir, antes de la reforma financiera, y *79,5%* entre fines de setiembre de 1973 y 1974 (45,8% en términos reales, es decir, deflactada por precios mayoristas); la *cantidad total de dinero* (61) aumentó *81,2%* en términos nominales entre fines mayo de 1973 e igual mes de 1974 (68,2% en términos reales), y *68,5%* entre fines de setiembre de 1973 y de 1974 (37,1% en términos reales); el *crédito al sector privado* aumentó *55,5%* en términos nominales entre fines de mayo de 1973 y de 1974 (44,3% en términos reales), y *50,3%* entre fines de setiembre de 1973 y de 1974 (22,4% en términos reales); en tanto que la *tasa de interés pasiva* en términos reales (deflactada por precios al consumidor) fue 7,2% entre mayo de 1973 y 1974 y 1,7% entre setiembre de 1973 y 1974, y la tasa *activa* en términos reales (deflactada por precios mayoristas) alcanzó a 14,6% entre mayo de 1973 y 1974, y 8,9% entre setiembre de 1973 y 1974 (62).

(61) No hubo, durante el período en consideración, cambios significativos en la composición de las distintas modalidades de dinero, como ocurriría luego, a fines de 1975 y comienzos de 1976.

(62) Lo cual implicó un fuerte aumento en el costo real del crédito, con respecto al período anterior. Sustituir la caída de la tasa de beneficio por el aumento del volumen de crédito, pero a tasa de interés real positiva, reactualizó la cuestión de la "nueva trampa de la liquidez" que RIBAS (1969) había planteado a propósito del programa económico que ADALBERT KRIEGER VASENA aplicó a partir de 1967.

b. Política comercial y de inversiones extranjeras. Los amantes de la explicación conspirativa de la realidad decían que en el fondo Gelbard se proponía "sovietizar la economía". No me gustan las explicaciones conspirativas de la realidad, pero debo admitir que en este caso, entre el tratamiento que se le dio a las inversiones extranjeras y el acercamiento comercial al bloque socialista, el titular del equipo económico le proveyó gran cantidad de materia prima a los conspiromaníacos.

En el plano *comercial*, el decreto 1315, del 19 de setiembre de 1973, transfirió las funciones del *servicio económico y comercial exterior* al ministerio de Relaciones Exteriores y Culto; el decreto 1778, del 10 de octubre, dejó sin efecto el gravamen de *8%* sobre el valor de los *fletes* para las cargas de cabotaje nacional, y de *10%* sobre el valor de los *pasajes* de puertos argentinos correspondientes a viajes fluviales internos e internacionales; el decreto 487, del 11 de febrero de 1974, creó la *comisión* permanente para la prevención y represión de ilícitos de *importación y exportación*; y el decreto 1115, del 8 de abril, sustituyó la *Nomenclatura Arancelaria de Bruselas* implantada por la ley 16.686.

Del lado de las *exportaciones*, la ley 20.573, del 28 de noviembre de 1973, *estatizó el comercio de granos*, al disponer que la comercialización de la producción nacional de granos y otros productos agrícolas y sus productos y subproductos de la industrialización primaria, estaría a cargo del Estado Nacional, cuando el Poder Ejecutivo lo dispusiera, con carácter exclusivo y excluyente, a través de la Junta Nacional de Granos (JNG); el decreto 499, del 5 de diciembre, modificó el procedimiento para la determinación de los *precios índices* de exportación; el decreto 624, del 11 de diciembre, creó un *Registro de contratos celebrados en firme, de operaciones de exportación* y de presentación en licitaciones internacionales, para bienes que gozaran de reintegros y/o reembolsos a la exportación; el decreto 680, del 13 de diciembre, estableció un régimen de exportaciones para las empresas terminales de *automotores*, equivalentes en 1974 a *15%* de las ventas registradas en 1973, aumentando con el transcurso del tiempo, hasta llegar en 1978 a *100%* de las referidas ventas; el decreto 583, del 19 de febrero de 1974, fijó un *reembolso* de *10%* a la exportación de *tabaco oscuro*; el decreto 704, del 7 de marzo, dispuso que la comercialización de *trigo, maíz y sorgo granífero*, estaría exclusivamente a cargo de la JNG; el decreto 760, del 8 de marzo, autorizó a la JNC a crear un *Fondo de comercialización*, con el saldo de los fondos acumulados provenientes de la contribución establecida por el decreto 8509/56, con *60%* de la contribución especial creada por el art. 23 de la ley 20.535 (que había reorganizado la JNC), etc.; el decreto 897, del 25 de marzo, *suspendió* la exportación de un conjunto de productos utilizados por la industria nacional; el decreto 1374, del 3 de mayo, destinó *12%* de los recursos que ingresaran al *Fondo nacional azucarero*, a compensar la exportación de productos azucarados; el decreto 1380, también del 3 de mayo, reglamentó el *tráfico fronterizo* de mercaderías, para autorizar a los pobladores de los países limítrofes residentes en zonas inmediatas a la frontera, carentes de centros de abastecimiento, a trasladar fuera del territorio argentino mercaderías de producción nacional adquiridas en éste para uso o consumo propio; el decreto 1675, del

31 de mayo, dispuso que sólo podrían realizar exportaciones de *carnes y menudencias*, las personas físicas o jurídicas propietarias de establecimientos industrializadores de tales productos; el decreto 1798, del 11 de junio, autorizó el ministerio de Economía a disponer la importación, con exención total de derechos de importación, de productos de *primera necesidad*, a través de CIFEN; y la ley 20.794, del 27 de setiembre, aprobó el régimen de *transferencia de tecnología* del exterior.

Mientras que del lado de las *importaciones*, la resolución C 63, del 2 de julio de 1973, dispuso que los usuarios de productos de importación adquiridos en plaza, podrían presentar solicitudes de declaración jurada de necesidades de importación, para poder realizar la *compra en forma directa*; el decreto 978, del 31 de agosto, estableció el régimen de franquicias a la importación de bienes por parte de *científicos, investigadores, profesionales universitarios, artistas, artesanos, técnicos, gerentes o administradores de empresas argentinos*, que hubieran vivido en el exterior durante un lapso ininterrumpido no inferior a *3* años (el decreto 233, del 24 de julio de 1974, facultó a la secretaría de Hacienda para *garantizar* los créditos que el BNA le otorgara a los beneficiarios del decreto 978/73); la ley 20.545, del 24 de octubre, fijó pautas generales para la protección al trabajo y a la producción nacional, tendientes a fortalecer la producción por empresas de capital nacional con el fin de terminar con la dependencia cultural, tecnológica y económica del país, propender al *autoabastecimiento* en aquellas ramas o sectores estratégicos o fundamentales, acelerar la integración industrial en todo el territorio nacional, y asegurar una disponibilidad de bienes que garantizaran un nivel de vida adecuado y digno a toda la población (¡casi nada!). En el plano instrumental la referida ley declaró a la Nomenclatura Arancelaria y de Derechos de Importación (NADI) *régimen único* de importaciones, y por consiguiente le prohibió al Poder Ejecutivo establecer normas especiales para reducir selectivamente los derechos de importación, "inclusive al propio sector público" (a la luz de la ley 20.545, el decreto 751, del 8 de marzo de 1974, autorizó al ministerio de Economía a establecer *licencias arancelarias*, establecer *precios oficiales mínimos de importación*, fijar, eliminar y modificar *reintegros o reembolsos*, al tiempo que creó la *comisión nacional de defensa del trabajo y la producción nacional*); el decreto 618, del 11 de diciembre, reglamentó el otorgamiento de *licencias arancelarias* para la importación de bienes que fueran imprescindibles para el cumplimiento de los planes de producción o sus ampliaciones, de empresas industriales acogidas a regímenes de promoción regional, sectorial o especial de cualquier índole; el decreto 671, del 13 de diciembre, dispuso que en el caso de las mercaderías despachadas a plaza definitivamente bajo el régimen de garantía, en los que se hubiera peticionado el pago en *cuotas* de los respectivos derechos de importación, podría cancelarse la deuda en *18* cuotas mensuales y consecutivas, sin intereses; el decreto 275, del 24 de enero de 1974, modificó la lista de mercaderías *prescindibles*, o que no siéndolo tenían una adecuada fabricación local, cuya importación continuaba suspendida; y el decreto 1125, del 10 de abril, dispuso la inscripción, en el *Registro nacional de contratos de licencias y transferencias de tecnología*, de los contratos celebrados por el sector público, para el que BCRA autorizara pagos al exterior emergentes de dichas obligaciones.

Comercio con el bloque socialista. "Gelbard tomó personalmente en sus manos el proyecto de abrir Argentina al comercio con el Mundo socialista, y llevó a cabo con éxito negociaciones comerciales con Cuba, la Unión Soviética y Polonia... Las exportaciones a los países socialistas pasaron de *$us 60 M.* en 1972, a *$us 475 M.* en 1975" (Di Tella, 1983). ¿Las habremos cobrado?

"El 24 de febrero de 1974 viajó a *Cuba* una misión oficial encabezada por el ministro de Economía, para asistir a la llegada del primer embarque de productos argentinos a ese país. Julio Broner, titular de la CGE, declaró que ya se habían firmado *35* convenios comerciales con Cuba" (López Alonso, 1982). "En ampulosa y costosa visita a Cuba, Gelbard viajó con *240* acompañantes" (*Economic Survey*, 12 de marzo de 1974). El Convenio de Cooperación estipuló que "el gobierno de la República Argentina le otorga al gobierno de la República de Cuba una línea de crédito por *$us 200 M.*, que deberá ser utilizado en un plazo no mayor de 12 meses, para adquirir productos argentinos, pagaderos *15%* al contado y el resto a *8 años y medio*, con vencimientos semestrales, y *6%* anual de tasa de interés" (*Economic Survey*, 19 de marzo de 1974). "El acuerdo fue rotativo durante 6 años, totalizando *u$s 1.200 M.*" (Muchnik, 1978). "Nada caracterizó a Gelbard, quien realizaba operaciones políticas tan manifiestamente vinculadas con intereses soviéticos, como el crédito a Cuba. Una operación que estaba destinada naturalmente al fracaso que posteriormente se registró" (Camilión, 1999).

El ministro de Economía también presidió "la trascendente misión a la *Unión Soviética y otros países del este europeo*, en 1974, que desencadenó un proceso de excepcional desarrollo en las vinculaciones comerciales, que llegó a convertir a la Unión Soviética, en determinado momento, en nuestro más importante cliente" (Carasales, 1996). "La Unión Soviética acordó un crédito por *$us 600 M.*, para financiar la adquisición de maquinaria y equipos para la represa hidroeléctrica de Salto Grande... Pero inicialmente el saldo comercial entre Argentina y la Unión Soviética fue favorable para nosotros, porque mientras las importaciones demoraron en producirse, la exportación de cereales y lanas aumentó rápidamente. Las exportaciones de Argentina a la Unión Soviética pasaron de *$us 34 M.* en 1972 a *$us 406 M.* en 1975" (Muchnik, 1978). Otros países del área socialista ofrecieron créditos para financiar sus exportaciones: Hungría, hasta $us 50 M., Polonia hasta $us 100 M., Rumania $us 100 M. y Checoeslovaquia, sin límites; todos a 10 años, con tasas de interés entre 4,5% y 5,5% anual (BCRA, Memoria 1974).

Por último, en octubre de 1974 Celestino Rodrigo presidió el *Operativo Libio*, "donde llevé planes bien estudiados para negociar ventas por más de *$us 1.000 M...* La necesidad de los libios, con grandes superávits de dólares por los ingresos petroleros, e infraestructura económica muy incipiente, permitía negociar valores muy importantes... La misión alcanzó acuerdos, dejando negocios bien proyectados, tanto civiles como militares (entre los primeros cabe destacar un complejo industrial que incluía frigoríficos, alimentos balanceados, producción de harinas, carne, leche, etc.)" (Rodrigo, 1986). "La misión a Libia, un presunto operativo tercermundista que tenía como finalidad aparente la compra de petróleo barato, escondía un voraz negociado" (Bonasso, 1997).

El decreto 2018, del 26 de diciembre de 1974, aprobó el acuerdo suscripto en Trípoli, Libia, el 12 de diciembre de dicho año, en base al acuerdo original del 28 de octubre de 1974, por el cual la República Arabe Libia le otorgó al gobierno argentino un préstamo de $us 200 M., con 5% anual de interés, a utilizar durante 1975, que se cancelaría con exportaciones de trigo, cebada, azúcar, arroz y otros granos, entre el 1 de enero de 1976 y el 31 de diciembre de 1977.

Inversiones extranjeras. La ley 20.557, del 7 de noviembre de 1973, modificó la legislación en materia de capitales extranjeros (el decreto 413, del 5 de febrero de 1974, reglamentó la ley 20.557). Al "clima" poco propicio que había en el país en ese momento para la recepción de inversiones extranjeras, la ley 20.557 le sumó una legislación restrictiva, que prohibió inversiones extranjeras, no sólo en actividades relacionadas con la defensa y la seguridad nacional, sino también en seguros, bancos, servicios de comercialización interna de productos de cualquier índole, actividades agrícola-ganaderas, forestales y de pesca, disponiendo además que se le daría prioridad a aquellas inversiones que plantearan una transformación en empresas de capital nacional, a lo largo de 10 años. En estas condiciones no sorprende que "sólo se radicaron *$us 2 M.* destinados a empresas nuevas" (Gómez Morales, 1975). Encima de lo cual la ley 20.575, del 28 de noviembre, creó una sección especial, dentro del Registro de Inversiones Extranjeras, en la que debían inscribirse las *personas* que representaran a las empresas extranjeras. Dicha sección especial tendría carácter público y podría ser examinada por todo habitante de la República (sic), dentro de los horarios y demás razonables limitaciones que fijara la reglamentación (el decreto 414, del 5 de febrero de 1974, reglamentó parcialmente la ley 20.575).

El decreto 632, del 27 de agosto de 1974, *estatizó las bocas de expendio de combustibles,* al disponer que la secretaría de Energía procedería de inmediato para disponer el otorgamiento de todas las autorizaciones de estaciones de servicio a favor de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, a fin de que quedara centralizada en esta empresa la total comercialización de los derivados del petróleo (el decreto 1690, del 2 de diciembre, *rechazó* el recurso de reconsideración interpuesto por la empresa *Shell,* contra el decreto 632/74, el cual fue ratificado; y el decreto 1691, también del 2 de diciembre, hizo lo mismo con respecto al recurso interpuesto por la empresa *Esso*); y "el 17 de octubre, en Plaza de Mayo, Isabel Perón anunció la *estatización* de las empresas Standard Electric, Siemens e ITALO" (López Alonso, 1982) (63).

. . .

La política comercial siguió siendo muy discriminatoria entre sectores. Analizando los datos del último trimestre de 1973 y primero de 1974 de *170* ac-

(63) El decreto 260, del 4 de febrero de 1975, declaró la nulidad absoluta de los contratos celebrados entre ENTEL y las compañías Standard Electric y Siemens; y el decreto 731, del 19 de marzo, le encomendó al ministro de Justicia, requerir del procurador del Tesoro, el estudio de la legalidad del contrato-concesión realizado con la ITALO.

tividades, Szychowski y Perazzo (1981) construyeron un ranking según *Costo Doméstico de la Divisa* (CDD). Según este indicador, "*48* actividades resultaron 'eficientes', *31* 'dentro de la banda de corte' y *91* actividades 'ineficientes'. Se comprobó una fuerte correlación negativa entre nivel de eficiencia y protección nominal. Con los mismos recursos, sin política comercial discriminatoria entre sectores, el PBI podría haber sido entre *6%* y *11%* superior al observado. Dicho costo está fuertemente concentrado en un número relativamente pequeño de actividades (el *10%* de dichas actividades acumula *50%* del costo total). El valor del CDD va de 0,58 en el caso de girasol, a 3,36 en el caso de la fabricación de heladeras, lavarropas y acondicionadores de aire". En el mismo sentido, y luego de analizar el crecimiento industrial entre 1964 y 1974, Simonato (1985) concluyó que "hemos tratado de subsidiar a todo el mundo, usando el sistema de tarifas como un instrumento de industrialización genérico y global, en lugar de partir de una estrategia distinta, que reconozca y explicite que de verdad existe eso de la industria incipiente. Que detrás del proceso de industrialización operan una cantidad de fenómenos madurativos, que requieren tiempo y se relacionan con la adquisición y generación de conocimientos técnicos a nivel de planta. Nuestro gran error fue tratar de producir de todo" (64).

c. *Política fiscal.* "Buscábamos la participación activa del empresariado nacional en proyectos de envergadura. A falta de un mercado de capitales realmente desarrollado, una alternativa era la posibilidad de que la política impositiva generara una fuente de acumulación que luego sería utilizada en proyectos mixtos de inversión, donde el sector privado desempeñaría un papel primordial" (Leyba, 2003).

En materia de *ingresos,* la ley 20.532, del 30 de agosto de 1973, dispuso que la DGI implantaría un régimen de identificación de responsables impositivos, mediante el otorgamiento de una *cédula* o credencial fiscal, al tiempo que le permitió a dichos contribuyentes *regularizar* su situación, por esta única vez, abonando, en el caso del impuesto a los réditos, entre *8% y 15%* según el monto de la suma a "blanquear", y *20%* en los casos de los impuestos a las ganancias eventuales, ventas y sustitutivo del gravamen a la trasmisión gratuita de bienes (el decreto 1406, del 22 de setiembre, reglamentó la ley 20.532); la ley 20.537, del 1 de setiembre, permitió abonar los gravámenes u obligaciones con vencimiento hasta el 25 de mayo de 1973, *4%* al contado, y el saldo en *24* cuotas mensuales y consecutivas, con *12%* anual de interés sobre saldos; y la ley 20.644, del 25 de enero de 1974, creó la *Dirección Nacional de Policía Fiscal Federal,* para fiscalizar los tributos nacionales (el decreto 1411, del

(64) Lejos de facilitar la creación de empleo, esta estrategia de industrialización en la práctica lo complicó. "En 1973 las industrias que fabricaban bienes exportables utilizaban *30%* más de mano de obra, por unidad de producto, que las industrias sustitutivas de importaciones... La adopción de políticas comerciales más racionales [léase: promoción de exportaciones, en vez de sustitución de importaciones] que las seguidas a partir de la Segunda Guerra Mundial no presenta aparentemente un conflicto entre empleo y distribución" (NOGUÉS, 1981a).

22 de setiembre, reglamentó la ley 20.537); la ley 20.626, del 22 de diciembre, modificó las normas de *aplicación y percepción* de impuestos; la ley 20.658, del 28 de marzo de 1974, dispuso que sería reprimido con pena de *prisión* de 1 mes a 4 años quien *evadiera* obligaciones tributarias de percepción a cargo de la DGI, por más de $ley 100.000 en un año, o más de $ley 150.000 en hasta 4 años, y prisión de 1 a 6 meses los agentes de retención que no ingresaran el impuesto retenido en los 30 días corridos inmediatos siguientes al vencimiento de los plazos establecidos; el decreto 17, del 8 de julio, *eximió* del pago de impuestos a las *Letras de Tesorería*; la ley 20.707, del 7 de agosto, dispuso un régimen especial de *regularización* para los impuestos *municipales*; el decreto 929, del 27 de setiembre, aprobó el régimen de desgravación para contribuyentes del impuesto a los réditos, que realizaran inversiones en la *edificación de viviendas*; y el decreto 1062, del 9 de octubre, eximió del pago del impuesto a los réditos, a los honorarios del personal especializado que ingresara al país, contratado por la firma Siemens, al solo efecto de prestar servicios para la Central Nuclear de *Atucha*.

En el caso del impuesto a los *réditos*, la ley 20.544, del 10 de octubre de 1973, dispuso la *actualización* anual de las deducciones en el impuesto a los réditos, en base a un índice que fijaría la DGI; la ley 20.628, del 27 de diciembre, reemplazó el impuesto a los réditos por el impuesto *a las ganancias*; la ley 20.643, del 25 de enero de 1974, aprobó el régimen de desgravación para la *compra de títulos valores privados* en el impuesto a las ganancias (el decreto 659, del 29 de agosto, y el decreto 727, del 2 de setiembre, reglamentaron parcialmente la ley 20.643); y el decreto 1288, del 27 de abril, modificó la *reglamentación* del impuesto a las ganancias.

En el caso del impuesto a las *ventas*, el decreto 1422, del 23 de setiembre de 1973, *eximió* durante el segundo semestre de 1973, del pago del impuesto a las *ventas*, a las enajenaciones de *partes o piezas* efectuadas a las fábricas de *tractores*; la ley 20.631, del 27 de diciembre, reemplazó —a partir del 1 de enero de *1975*— el impuesto a las ventas por el *impuesto al valor agregado* (IVA), fijando la alícuota general en *13%*; y el decreto 1066, del 31 de diciembre, *redujo* en *2* puntos porcentuales, la alícuota del impuesto a las *ventas*.

El decreto 382, del 29 de junio de 1973, reglamentó parcialmente la ley 20.046, de 1972, que había creado el impuesto al *patrimonio neto*; la ley 20.532, del 30 de agosto, dispuso que los contribuyentes deberían presentar una declaración de patrimonio, obligatoria en el caso de los bienes ubicados en el país, optativa en el de los radicados en el exterior. ¿Para qué? La ley 20.629, del 27 de diciembre de 1973, creó durante 2 años un impuesto sobre los *capitales y patrimonios*, con alícuotas entre *0,2%* y *1,8%* según el monto gravado (el decreto 581, del 20 de agosto de 1974, reglamentó la ley 20.629); la ley 20.538, del 11 de setiembre, creó un impuesto nacional de emergencia sobre las *tierras libres de mejoras*, con alícuotas entre *1% y 4%* del valor de la tierra, dependiendo del referido valor (el decreto 691, del 4 de marzo de 1974, reglamentó parcialmente la ley 20.538; y el decreto 590, del 20 de agosto, dejó en suspenso la aplicación del decreto 691/74, al tiempo que dispuso que los contribuyentes del impuesto creado por la ley 20.538,

debían ingresar *30%* de su obligación fiscal definitiva, en carácter de pago a cuenta); y la ley 20.632, del 27 de diciembre, creó un impuesto al *enriquecimiento patrimonial a título gratuito*, específicamente las herencias, los legados, las donaciones y los anticipos de herencia (el decreto 1471, del 13 de mayo de 1974, reglamentó la ley 20.632).

Además el decreto 72, del 24 de octubre de 1973, reglamentó la ley de impuesto a los *sellos*; así como la ley 19.336, de 1971, había creado el *PRODE*, el decreto 858, del 24 diciembre de 1973, "creó" la *quiniela* —en realidad, posibilitó que se jugara legalmente a un juego que, aunque ilegal, constituía "una costumbre largamente arraigada en vastos sectores de la población"— (el decreto 1519, del 20 de noviembre de 1974, modificó el decreto 853/73) (65); y la ley 20.630, del 27 de diciembre, creó un impuesto de emergencia de *30%* sobre los *premios* ganados en juegos de sorteo y en concursos de apuestas de pronósticos deportivos distintos de las apuestas de carreras hípicas.

Por último, la ley 20.633, del 27 de diciembre de 1973, modificó el régimen de *coparticipación federal* de impuestos, a la luz de la creación de nuevos impuestos; y el decreto 1357, del 3 de mayo de 1974, dictó las normas para acordar *anticipos* a cuenta de coparticipación que les correspondieran a las provincias, municipalidad de la ciudad de Buenos Aires y Tierra del Fuego.

Gastos. El decreto 386, del 26 de noviembre de 1973, *suspendió* la cobertura de *vacantes* de personal de la administración pública; el decreto 936, del 27 de marzo de 1974, aprobó el régimen de excepción para contrataciones y ejecución de obras a realizar por el FONAVI (el decreto 1612, del 11 de junio de 1975, modificó el decreto 936/74); el decreto 1316, del 30 de abril, delegó en los ministros y secretarios de Estado, la facultad de autorizar el *reingreso* a la administración pública, de personal declarado prescindible, cuando el agente no hubiera percibido la indemnización, se comprometiera a devolverla en cuotas mensuales equivalentes a 20% del total de sus haberes, y los servicios del agente resultaran necesarios en la jurisdicción a la que reingresa; y la ley 20.713, del 8 de agosto, aprobó un régimen transitorio de *prescindibilidad* de empleados públicos (el decreto 591, del 21 de agosto, reglamentó la ley 20.713).

El decreto 1283, del 27 de abril de 1974, dispuso que la comisión interministerial creada por la ley 18.832, de 1970, debía someter al ministerio de Economía las bases y condiciones que regirían los *concursos* a llevarse a cabo en los distintos expedientes judiciales de las quiebras de las empresas que estuvieran en condiciones de ser liquidadas, para vender las instalaciones de dichas empresas, a fin de que pudieran subsistir como una o varias unidades productivas; el decreto 1336, del 30 de abril, dispuso que las renegociaciones de los convenios de la ley 17.507, de 1967, que se produjeran en virtud de la ley 20.450, de 1973, serían aprobadas por el ministerio de Economía.

(65) La quiniela ilegal no desapareció porque siguió siendo más cómodo jugar en la oficina, que ir hasta la agencia.

Empresas públicas. "Para ejercer la conducción superior, al servicio de los objetivos nacionales, de todas las empresas en las cuales el Estado tenga propiedad absoluta, mayoría de capital accionario y administre o controle por aplicación de regímenes legales vigentes o que se establezcan, el desarrollo de nuevas actividades económicas", la ley 20.558, del 7 de noviembre de 1973, creó la *Corporación de Empresas Nacionales* (CEN), quedando bajo su órbita la Administración General de Puertos, Aerolíneas Argentinas, Agua y Energía Eléctrica, Comercial Inmobiliaria Financiera EN, Empresa Nacional de Correos y Telégrafos, Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Ferrocarriles Argentinos, Flota Fluvial del Estado Argentino, Gas del Estado, Instituto Nacional de Reaseguros, Obras Sanitarias de la Nación, Seguro Aeronáutico, Subterráneos de Buenos Aires, Yacimientos Carboníferos Fiscales, Yacimientos Mineros Agua de Dionisio y Yacimientos Petrolíferos Fiscales (el decreto 809, del 20 de diciembre, aprobó el *estatuto* de la CEN; el decreto 810, también del 20 de diciembre, reglamentó la ley 20.558; y el decreto 1319, del 30 de abril de 1974, dispuso que las empresas incorporadas a la CEN podrían solicitar y obtener el *aval* de la secretaría de Hacienda, antes de proceder a la licitación o contratación de proyectos de inversión).

"La CEN buscaba reunir a todo el universo de empresas bajo una conducción especializada, donde fuera posible usufructuar economías de escala y lograr una mayor profesionalidad y deslindamiento de responsabilidades entre quienes establecen las políticas y quienes administran las empresas (el gobierno convocó la colaboración de destacados ejecutivos, para que se encargaran de su manejo)... La oposición sindical impidió lograr un equilibrio político en la conducción (66), y en 1975 la CEN prácticamente dejó de funcionar como holding" (Ugalde, 1984).

La ley 20.705, del 31 de julio de 1974, creó las *Sociedades del Estado*, "aquellas que, con exclusión de toda participación de capitales privados, constituyan el Estado nacional, los Estados provinciales, los municipios, los organismos estatales legítimamente autorizados al efecto o las sociedades que se constituyan para desarrollar actividades de carácter industrial, comercial o para explotar servicios públicos". En ningún caso las sociedades del Estado podrían transformarse en sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria ni admitir, bajo cualquier modalidad, la incorporación de capitales privados. Las sociedades del Estado no podrían ser declaradas en quiebra, ni le serían de aplicación las leyes de contabilidad, de obras públicas y de procedimientos administrativos.

La ley 20.646, del 6 de febrero de 1974, aprobó el tratado celebrado con Paraguay, para realizar el aprovechamiento hidroeléctrico de *Yaciretá*; la ley 20.649, del 8 de febrero, dispuso que en las licitaciones internacionales abiertas por *SEGBA*, financiadas mediante operaciones financieras contratadas con el BIRF, la industria nacional contaría con los beneficios que se le

(66) Los directorios de las empresas del Estado tenían representantes de la CGE y de la CGT.

otorgan mediante las disposiciones de la presente ley, incluyendo los reembolsos y reintegros adicionales que se establecieran en virtud de la ley 20.545, a favor de las empresas de capital nacional que utilizaran tecnología local; el decreto 706, del 7 de marzo, aprobó el contrato celebrado entre la Comisión Nacional de Energía Atómica, la Atomic Energy of Canadá, e Italimpianti Societa Italiana, para el proyecto, construcción, instalación y entrega, terminada y funcionando en explotación comercial garantizada, de una *central nuclear* ubicada en *Embalse Río Tercero*, provincia de Córdoba; y el decreto 394, del 31 de julio, dispuso que la Dirección Nacional de Aduanas establecería un régimen especial de fiscalización para agilizar los trámites de importación de mercaderías destinadas al aprovechamiento hidroeléctrico de *Salto Grande*.

En respuesta al primer Shock Petrolero, analizado en la primera sección de este capítulo, el decreto 368, del 31 de enero de 1974, dispuso que a partir del 1 de febrero de dicho año el sector público (incluyendo las empresas del Estado) redujera *50%* el consumo de energía eléctrica, *20%* el de combustibles en sus automotores, y *30%* el de combustibles en sus aeronaves. Al tiempo que dispuso adecuar los horarios laborales para disminuir la demanda de combustible, redujo la velocidad máxima a *80* kilómetros por hora para los vehículos que consumen nafta, y a *90* kilómetros por hora para los rodados que consumen gas oil o diesel oil, disminuyó la velocidad de crucero de los aviones, y prohibió la circulación de automóviles particulares en el Macrocentro de la Ciudad de Buenos Aires, de lunes a viernes entre las 11 y las 19 horas (67).

El decreto 163, del 24 de julio de 1973, afectó la mitad de los recursos del Fondo para Infraestructura del Transporte, al financiamiento de los programas de conservación, reparación, renovación y ampliación, de la red que prevé el plan de mediano plazo de *Ferrocarriles Argentinos*; el decreto 567, del 14 de agosto, dispuso que el sector público debía transportar sus *cargas obligatoriamente* por ferrocarril; y la ley 20.702, del 31 de julio de 1974, dispuso que Ferrocarriles argentinos no podría adquirir, reformar, fabricar o reparar ningún elemento integrante de su patrimonio, que pudiera fabricarse, reformarse o repararse, dentro de *sus propios talleres*.

El decreto 226, del 8 de noviembre de 1973, declaró *de adquisición obligatoria* para todas las reparticiones nacionales y empresas del Estado, los automotores fabricados por Industrias Mecánicas del Estado (*IME*); en tanto que la ley 20.754, del 19 de setiembre de 1974, declaró de interés nacional a IME, como consecuencia de lo cual dispuso que entre el 1 de enero de 1975 y el 31 de diciembre de 1980, todo aumento de la producción de vehículos automotores utilitarios con motor diesel, con capacidad de carga de hasta 3,5 toneladas útiles, para su comercialización en el mercado interno, quedaba reservado a IME, debiendo las demás empresas terminales fabricantes de los

(67) La asignación y distribución de excepciones a esta restricción fue tan caótica, que debió ser revisada.

modelos de vehículos citados, limitar la producción de los mismos con destino al mercado interno, a las cantidades realmente fabricadas y vendidas en dicho mercado durante 1974".

El decreto 1009, del 31 de agosto de 1973, aprobó el llamado a concurso público internacional de ofertas para la constitución de una sociedad anónima de economía mixta, que tendría por objeto la explotación de recursos *pesqueros* en aguas marítimas bajo soberanía argentina, y su comercialización en el mercado del país al que perteneciera el asociado extranjero; y el decreto 24, del 8 de julio de 1974, otorgó atribuciones a la Lotería de Beneficencia Nacional y Casinos, para dictar las normas para mantener y mejorar el funcionamiento de los hipódromos de Palermo y San Isidro.

Promoción sectorial y regional. El decreto 381, del 29 de junio de 1973, *suspendió* durante 60 días la vigencia de todos los regímenes de promoción industrial y minera; y la ley 20.560, del 14 de noviembre, modificó el régimen de *promoción industrial.* Favoreciendo sectores y regiones en términos muy generales, y aclarando que los regímenes de promoción se establecerían mediante decretos reglamentarios específicos, a los instrumentos de promoción tradicionales (créditos a tasas de interés preferenciales, avales para la obtención de créditos en el exterior, exenciones impositivas, facilidad para la obtención de materias primas, exención de derechos de importación de bienes de capital, etc.), la ley le sumó los aportes directos del Estado mediante "certificados de promoción industrial", aplicables al pago de los impuestos a los réditos y a las ventas; al mismo tiempo que prohibió la instalación de nuevas actividades industriales en Capital Federal, y no solo excluyó de los beneficios sino que gravó con 50%, las inversiones destinadas a nuevas actividades industriales dentro de un radio de 60 kilómetros a partir del kilómetro 0 (el decreto 719, del 17 de diciembre, reglamentó la ley 20.560).

La ley 20.531, del 30 de agosto de 1973, actualizó las disposiciones de la ley 13.273, de 1948, referidas a la promoción de la industria *forestal* (el decreto 1553, del 27 de setiembre, reglamentó la ley 20.531); el decreto 465, del 8 de febrero de 1974, dispuso beneficios para las inversiones realizadas en *bosques y forestación*; la ley 20.551, del 31 de octubre de 1973, creó el *Fondo de fomento minero*, gravando con *2%* la importación de productos minerales provenientes de países latinoamericanos, y *6%* del resto (el decreto 443, del 6 de febrero de 1974, reglamentó la ley 20.551); el decreto 592, del 10 de diciembre, aprobó la promoción de la industria *petroquímica* (el decreto 1792, del 11 de junio de 1974, modificó el decreto 592/73; y el decreto 61, del 10 de enero de 1975, delimitó —dentro de la provincia de Buenos Aires— el área dentro de la cual podrían concederse los beneficios); el decreto 812, del 20 de diciembre, actualizó el régimen de promoción de la industria del *tractor*; el decreto 619, del 21 de febrero de 1974, aprobó el régimen de franquicias y beneficios para la industria *siderúrgica*; el decreto 1345, del 3 de mayo, llamó a concurso para la selección de una empresa asociada, para la construcción de una *unidad siderúrgica integrada*; el decreto 1177, del 16 de abril, aprobó el régimen de promoción para las actividades relacionadas con la elabora-

ción de *papel para diarios*; el decreto 1500, del 16 de mayo, aprobó los objetivos del plan nacional *avícola*.

El decreto 922, del 26 de diciembre de 1973, modificó el decreto 3113/64, en lo que respecta promoción *regional* (el decreto 11, del 8 de julio de 1974, dictó normas para el *traslado de plantas existentes*); el decreto 575, del 20 de agosto de 1974, aprobó un régimen de promoción para las provincias de *Chaco, Corrientes, Formosa, Misiones, y algunos departamentos de Santa Fe*; y el decreto 893, del 23 de setiembre, instituyó el *Acta de reparación histórica* para las provincias de *Catamarca, La Rioja y San Luis*.

La ley 20.675, del 5 de junio de 1974, dispuso que las empresas industriales de capital y con tecnología nacional, que participaran en el suministro de servicios o de productos manufacturados nuevos y sin uso, destinados a la construcción de obras multinacionales de las cuales nuestro país fuera integrante, gozarían de los beneficios que el sistema de promoción vigente acuerda a la *exportación* de tales bienes; el decreto 211, del 23 de julio, dispuso que subsistieran los beneficios otorgados al amparo de regímenes de promoción, en términos de los impuestos a los réditos y sustitutivo del gravamen a la transmisión gratuita de bienes, con relación a los impuestos a las ganancias y el creado por la ley 20.629, respectivamente; y la ley 20.852, del 30 de setiembre, dispuso que en las licitaciones internacionales financiadas por el BID, la industria nacional gozaría de reembolsos, reintegros y *draw back*, similares a los que gozaban quienes *exportaban*.

Números fiscales. Tal como muestra el cuadro Nº 5, durante el período en consideración aumentaron todos los indicadores del tamaño del sector público, tanto en términos absolutos como en proporción del PBI.

FINANZAS PÚBLICAS

TGP

Cuadro Nº 5

Año	Total	Administración nacional	Provincias y MCBA	Municipios	Empresas y entes binacionales	Seguridad social
(australes, a precios de 1981, deflactados por precios mayoristas)						
Egresos						
1970	148.289	32.747	22.768	5.830	45.639	41.304
1971	148.253	31.332	22.140	5.331	46.855	42.594
1972	135.880	31.589	19.765	4.975	46.192	33.358
1973	169.113	37.616	26.868	5.314	53.424	45.891
1974	224.290	46.670	34.634	8.656	73.168	61.162
1975	222.178	43.289	44.324	5.596	81.194	47.774
Ingresos						
1970	143.720	44.887	24.431	4.472	40.748	29.182
1971	134.347	40.803	21.114	4.245	38.200	29.985
1972	117.203	36.851	15.971	3.479	37.657	23.244
1973	137.615	38.758	20.664	3.518	43.196	31.479
1974	190.904	52.565	27.137	5.689	61.958	43.555
1975	153.268	36.907	16.682	3.211	62.581	33.887

Año	Total	Administración nacional	Provincias y MCBA	Municipios	Empresas y entes binacionales	Seguridad social
			Desequilibrio (egresos menos ingresos)			
1970	4569	-12140	-1663	1358	4892	12122
1971	13906	-9470	1026	1086	8655	12609
1972	18677	-5262	3794	1496	8536	10113
1973	31499	-1141	6203	1796	10228	14412
1974	33386	-5895	7497	2967	11211	17607
1975	68910	6382	27643	2385	18613	13887
			(proporción del PBI, en %)			
			Egresos			
1970	31,8	7,0	4,9	1,2	9,8	8,9
1971	30,7	6,5	4,6	1,1	9,7	8,8
1972	29,8	6,9	4,3	1,1	10,1	7,3
1973	32,1	7,1	5,1	1,0	10,2	8,7
1974	36,9	7,7	5,7	1,4	12,0	10,1
1975	36,0	7,0	7,2	0,9	13,2	7,7
			Ingresos			
1970	30,8	9,6	5,2	1,0	8,7	6,3
1971	27,9	8,5	4,4	0,9	7,9	6,2
1972	25,7	8,1	3,5	0,8	8,3	5,1
1973	26,2	7,4	3,9	0,7	8,2	6,0
1974	31,4	8,7	4,5	0,9	10,2	7,2
1975	24,8	6,0	2,7	0,5	10,1	5,5
			Desequilibrio			
1970	1,0	-2,6	-0,4	0,3	1,0	2,6
1971	2,9	-2,0	0,2	0,2	1,8	2,6
1972	4,1	-1,2	0,8	0,3	1,9	2,2
1973	6,0	-0,2	1,2	0,3	1,9	2,7
1974	5,5	-1,0	1,2	0,5	1,8	2,9
1975	11,2	1,0	4,5	0,4	3,0	2,3

Fuente: Elaborado en base a FIEL (1991).

En efecto, entre 1972 y 1974 el gasto público total aumentó *65%* en términos reales (deflactado por precios mayoristas) y los ingresos públicos totales *63%*; como consecuencia de lo cual el déficit se elevó *79%* en términos reales (68). En términos del PBI, entre 1972 y 1974, mientras el gasto público total aumentó 7 puntos porcentuales (69), al pasar de *29,8%* a *36,9%*, los ingresos totales aumentaron 5,5 puntos porcentuales, al pasar de *25,7%* a *31,4%*; como consecuencia de lo cual el déficit fiscal pasó de *4%* del PBI en 1972 a *5,5%* en 1974. Del lado de los egresos, los mayores incrementos se

(68) En la medida en que los índices de precios calculados por el INDEC subestiman los precios a los cuales efectivamente se realizaron las transacciones, parte del referido aumento de los gastos e ingresos públicos "en términos reales" es, en realidad, inflación reprimida. El cálculo de gastos e ingresos públicos como proporción del PBI está menos expuesto al indicado problema de inflación reprimida.

(69) *8* puntos porcentuales, localizados exclusivamente en gastos corrientes, según MACHINEA (1978).

dieron en Seguridad Social (*83%* en términos reales) y en Provincias y Municipios (*74%*) (70).

De manera que la situación fiscal, que Gelbard recibió deteriorada, se deterioró aún más durante su gestión (y, como muestra el cuadro Nº 5, resultaría más deteriorada aún durante 1975, cuando "explotó" el esquema económico desde el punto de vista de la tasa de inflación, cayendo el valor real de los ingresos públicos, entre otras cosas, por el denominado efecto Olivera, 1967-Tanzi, 1977).

d. Otras. La ley 20.568, del 23 de noviembre de 1973, creó la *Corporación de la Pequeña y Mediana Empresa*, buscando "la consolidación y el desarrollo técnico económico, financiero, comercial y de gestión, de la pequeña y mediana empresa, en los sectores industriales, mineros, agroindustrial, comercial, de servicios y toda otra actividad productiva, conforme a las pautas programáticas que en la materia adopte el gobierno Nacional" (el decreto 318, del 24 de julio de 1974, aprobó el *estatuto* de la referida Corporación).

Además el decreto 986, del 28 de marzo de 1974, dispuso que *caducarían* en *18* meses las *concesiones* y servicios que presta AUSTRAL Líneas Aéreas; y la ley 20.755, del 19 de setiembre, devolvió al Estado nacional, los inmuebles, muebles, maquinarias, patentes, marcas, derechos, créditos y todos los bienes materiales o inmateriales que integran el *Frigorífico Lisandro de la Torre.*

. . .

Como sus antecesores, también el Justicialismo redactó su plan de desarrollo, denominado *Plan trienal para la reconstrucción y liberación nacional* (Poder Ejecutivo Nacional, 1973) (71). El Plan Trienal se propuso la plena vigencia de la justicia social, una fuerte expansión de la actividad económica, una alta calidad de vida, la unidad nacional, la democratización real de la sociedad, la reconstrucción del Estado, la recuperación de la independencia económica y la integración latinoamericana; para lo cual preveía un crecimiento de *7,5%* anual acumulativo en el caso del PBI, *5,6%* en el caso del consumo, *12,4%* en el de las inversiones y *19,6%* en el de las exportaciones. Fue aprobado por el decreto 776, del 19 de diciembre de 1973.

"De la lectura del documento surgen 4 cuestiones importantes: el planteo que se realiza del sector externo (la eliminación del cuello de botella externo surgirá del aumento de las exportaciones); el deterioro de los térmi-

(70) "En 1973 los ponderadores de la coparticipación federal eran 35% redistributivos (inversos de población y PBI provincial) y el resto proporcionales (tamaño de la población). No había ponderadores regresivos (tamaño actual de la economía de cada provincia)" (NUÑEZ MIÑAÑA y PORTO, 1984).

(71) ¿Por qué lo denominaron plan *trienal*, si abarca los 4 años que separan 1974 y 1977, ambos inclusive?

nos del intercambio (en 1977 el precio en dólares de las exportaciones será 10% inferior al de 1973, y el de las importaciones 25% superior); la relación entre la redistribución del ingreso y el cambio en la composición de la demanda (la participación de los asalariados subirá 5 puntos porcentuales del PBI durante el período, no obstante lo cual el consumo crecerá proporcionalmente a menos de la mitad de lo que subirá la inversión); y el empleo (entre 1974 y 1977 aumentará 1 millón de personas, lo cual implica una tasa más del doble de la tasa de crecimiento de la población)" (de Pablo, 1974a).

4.2. Estrategia implícita

"En el pensamiento de Perón, pero sobre todo en el de Gelbard, existía el propósito último de construir una burguesía nacional, esto es, de desplazar a las empresas extranjeras de su posición de dominación y colocar allí a las empresas de capital nacional... También se planteaba la cuestión del nacionalismo. Se renacionalizaron 4 bancos, se dictó una nueva ley de inversiones extranjeras tan severa que no hubo una sola inversión extranjera... Ni Perón ni Gelbard se propusieron hacer un programa populista. El populismo resultó más del fracaso de su política, que de sus intenciones. En parte ese fracaso se debió a la incompatibilidad del propio programa económico, pero su causa de fondo fue de naturaleza política" (Canitrot, 1978).

Según esta interpretación, la *verdadera* estrategia de Gelbard está contenida en lo que en este capítulo hemos denominado las "otras medidas": estatizaciones, restricciones a las inversiones extranjeras, identificación de los argentinos que trabajaban como sus representantes, apertura comercial a la Unión Soviética y Europa del Este; así como intervencionismo increiblemente diferenciador desde los puntos de vista sectorial, regional, de nacionalidad de empresa, proporción de mano de obra dentro del costo total, etc.

El fracaso estructural de Gelbard se puede explicar, como sugiere Canitrot (1978), por razones políticas; pero también, y en todo caso de manera complementaria, por las dificultades que la política económica generó en el plano coyuntural. En efecto, que el *Pacto Social* tuviera una duración prevista de 2 años, y fuera modificado a los 9 meses, y otra vez 4 meses después, no habla tanto de una estrategia general aplicada durante la gestión Gelbard (o, más precisamente, Gelbard-D'Adamo), sino más bien de una estrategia inicial, que tuvo que ser remendada poco tiempo después, por una combinación de dificultades exógenas y endógenas.

La inflación externa, que aumentó *86%* los precios en dólares de los productos de importación entre el segundo trimestre de 1973 y el primero de 1974, complicó la situación. Pero; ¿cómo imaginaron Gelbard y D'Adamo que iba a funcionar la economía aún sin inflación externa, si aumentaban *25%* los salarios, congelaban los precios, al tiempo que en 1 año elevaban *81%* la cantidad de dinero y aumentaban el gasto público *5* puntos porcentuales del PBI? En el mejor de los casos esto es populismo puro (una visión costista de la inflación, una visión de total pasividad del sector privado ante cambios en la redistribución del ingreso), en el peor magia.

"El período mayo-diciembre de 1973 fue acompañado por una emisión monetaria importante, que fue coherente en la medida en que bajaran las expectativas inflacionarias y aumentara la demanda de dinero, pero esto tiene un límite. En diciembre de 1973 había un grupo de gente, yo entre ellos, que quería flexibilizar la economía... Mientras la política de mayo a diciembre de 1973 puede ser defendida desde varios aspectos, la que comenzó en enero de 1974 se volvió crecientemente disparatada, porque la insistencia en mantener valores fijos coincidió con la emisión de moneda" (Di Tella, 1980).

Porque centro el análisis de lo que le ocurre a las personas, las empresas y la economía de un país, en sus respectivos procesos decisorios, la distinción entre *trabajar* y *estar ocupado* no es para mí un juego de palabras. Trabaja el empresario que piensa en los consumidores de sus productos, y en lo que está haciendo la competencia; está ocupado el empresario que busca hablar con los funcionarios, sigue atentamente lo que dicen los economistas, y no falta a ninguna reunión de la Cámara a la que pertenece. Como la energía personal es limitada, cada uno de nosotros trabaja o está ocupado según la rentabilidad relativa del uso alternativo del tiempo. "Una explicación, algo exagerada, del estancamiento económico argentino" (de Pablo, 1991), es una interpretación de lo que ocurrió con la economía argentina durante la segunda mitad del siglo XX que privilegia esta perspectiva. Pues bien, uno de los ejemplos límites de preferir estar ocupado a trabajar, derivó de la política de precios aplicada durante el período en consideración, que indujo a los principales ejecutivos y empresarios a pasar *horas* haciendo antesala en la secretaría de Comercio, para entrevistarse con el funcionario que, si era convencido, les permitiría modificar los precios autorizados. En esos momentos la vida o la muerte de las empresas no dependía de la productividad y la excelencia del servicio, como de lograr que autorizaran el aumento de los precios.

4.3. Resultados

Si la política económica se propuso redistribuir los ingresos en favor de los asalariados, en un marco de crecimiento económico, y subsidiariamente terminar con la inflación, es lógico que sea evaluada en dicho orden. Durante el período en consideración se observaron los siguientes resultados:

Redistribución de ingresos. Según el BCRA, la participación de los asalariados en relación de dependencia, que había caído de *46,5%* del PBI en 1971 a *42,7%* en 1972, subió a *46,9%* en 1973 (último año para el que se dispone el dato). De manera que, inicialmente al menos, la política económica de Gelbard fue exitosa en el frente redistributivo, al menos para quebrar una tendencia (72).

(72) Hay evidencia intuitiva de la referida redistribución de ingresos. "Yo estuve en Mar del Plata durante la temporada 1973-1974, es decir que a mí no me la contaron, y si con usted no nos encontramos fue por la enorme cantidad de gente que había, mucha pero mucha más de la que siempre había visto y he vuelto a ver en dicho balneario" (DE PABLO, 1980).

Actividad y empleo. Como desde comienzos de 1970 el BCRA estima las cuentas nacionales con frecuencia trimestral, la política económica de Gelbard según los principales agregados macroeconómicos se puede analizar comparando el promedio del año que va del tercer trimestre de 1973 al segundo de 1974, contra el promedio que va del tercer trimestre de 1972 al segundo de 1973.

Pues bien, durante el período indicado el PBI total subió *4,9%* en términos reales, el industrial *5,9%*, el consumo *5,7%* (73), la inversión *cayó 5,8%*, las exportaciones aumentaron *7,1%* en tanto que las importaciones cayeron *1%*.

Estos números subestiman la realidad, porque durante el período en consideración aumentó la economía informal como proporción de la actividad económica total. Según Guissarri (1989), aplicando el método monetario, entre 1973 y 1974 el PBI informal aumentó *38,5%* en términos reales (sic), por lo que el PBI "verdadero" (el que suma el PBI formal, calculado por el BCRA, y el PBI informal) aumentó *17,6%* en términos reales; mientras que según el método de la energía eléctrica entre 1973 y 1974 la porción informal de la economía creció *36%*, y consiguientemente el PBI "verdadero" *14,1%* en términos reales. Es muy probable que la "realidad-real" esté por encima del 4,9% calculado por el BCRA, y el 14,1% estimado por Guisarri (1989).

La evolución del *balance comercial* dependió de consideraciones internas e internacionales. Recuérdese al respecto la mejora inicial y el posterior deterioro de los términos del intercambio, que explica parcialmente que las reservas internacionales, que a fines de mayo de 1973 alcanzaron *$us 899 M.*, subieran hasta *$us 2.011 M.* a fines de junio de 1974, disminuyendo desde entonces. El valor en dólares de las exportaciones pasó de $us 1.941 M. en 1972, a $us 3.266 M. en 1973 (aumentó *68%*) (74), y a $us 3.930 M. en 1974 (aumentó *20%*) (75), en tanto que el valor de las importaciones subió de $us 1.905 M. en 1972 a $us 2.235 M. en 1973 (aumentó *17%*) y a $us 3.634 M. en 1974 (aumentó *63%*). Como consecuencia de lo cual el superávit comercial pasó de u$s 36 M. en 1972, a $us 1.031 M. en 1973 (sic), y a $us 296 M. en 1974.

La tasa de *desempleo* se redujo, ya que en Capital Federal y Gran Buenos Aires pasó de *6,1%* de la fuerza laboral en mayo de 1973, a *4,2%* en igual mes de 1974, y de *4,8%* en octubre de 1973 a *2,5%* en igual mes de 1974.

---

(73) El aumento fue particularmente intenso en bienes durables de consumo. FELDMAN (1977) construyó un índice de ventas de heladeras, cocinas, lavarropas, televisores, calefones, estufas y combinados (es decir, excluyendo automotores), con frecuencia mensual, entre 1973-1975, el cual aumentó *53%* entre mayo de 1973 e igual mes de 1974. Según FELDMAN (1977) "la demanda de bienes durables se expandió como resultado del alto nivel de salarios reales, del deseo de los individuos por desprenderse de sus activos monetarios, por la anticipación de compras ante la expectativa de aceleración del ritmo inflacionario y por el aumento del nivel de los stocks deseados, ante la expectativa de un crecimiento en los precios relativos de dichos bienes".

(74) Por mayor volumen, pero sobre todo por aumento de precios (BCRA, Memoria 1973).

(75) A pesar de la caída de volumen (BCRA, Memoria 1974). Desde mediados de 1974, como se dijo al comienzo del capítulo, el Mercado Común Europeo impuso restricciones al ingreso de nuestras carnes.

Inflación. Según el INDEC, un índice mayo de 1973 = 100 del nivel general de los precios al consumidor, se ubicó en 100,7 en noviembre de 1973, en 112,1 en mayo de 1974 (un año de política económica de Gelbard) y en 125,3 en setiembre de 1974 (último mes completo de la gestión Gelbard); en tanto que, siempre con mayo de 1973 = 100, el nivel general de los precios mayoristas se ubicó en 98,3 en noviembre de 1973, en 107,7 en mayo de 1974 y en 122 en setiembre de 1974. De manera que, "en los papeles" al menos, durante el primer semestre de vigencia la política económica de Gelbard generó la *inflación cero* que anhelaba Perón.

Sólo en los papeles. En efecto, así como durante la consideración de las cuentas nacionales se puntualizó el aumento de la proporción de la economía informal dentro de la economía total, todo análisis de la inflación basado en la estimación de los índices de precios realizada por el INDEC debe destacar la existencia de inflación reprimida durante el período en consideración, lo cual implica que no siempre se pudieron comprar los bienes a los precios incluidos en los índices oficiales (76). "La 'inflación cero' fue una realidad en los primeros meses del gobierno constitucional, pero internamente los precios se disfrazaron, vía productos con falta de elementos (ejemplo: automotores) o con visible disminución de la calidad" (Rodrigo, 1986).

...

"Es inevitable dividir el período en 2 etapas separadas por la muerte de Perón. La gestión de Perón y Gelbard fue sumamente dinámica, la segunda etapa sólo fue una agonía" (Canitrot, 1978). Al sugerir que el respaldo político a la política económica es importante, al sugerir que el empuje con la que se la lleva adelante también lo es, Canitrot está diciendo la verdad. Pero si se quiere decir toda la verdad, a todo esto hay que agregarle "la presión que fue juntando la olla", como consecuencia de la inconsistencia entre las políticas de precios (de bienes, de salarios, de tarifas públicas, etc.) por un lado, y las políticas fiscal y monetaria por el otro. Todo lo cual constituye la "herencia" de Gelbard, cuyas consecuencias serán analizadas de inmediato.

5. Gómez Morales

Alfredo Gómez Morales reemplazó a Gelbard el 21 de octubre de 1974 al frente del ministerio de Economía (77). El movimiento que presidían Arturo Frondizi y Rogelio Frigerio sintetizó adecuadamente la impresión que causó

---

(76) Del precio de un bien, el dólar, se cuenta con estimaciones confiables en los segmentos oficial y paralelo. La brecha entre el dólar paralelo y el oficial, que en mayo de 1973 fue de 51,9%, cayó a 19,7% en julio de 1973 ("la mejor indicación del éxito inicial fue el movimiento descendente del tipo de cambio paralelo". DI TELLA, 1983), manteniéndose en aproximadamente dicho nivel hasta noviembre de 1973. A partir de diciembre comenzó a aumentar, y en setiembre de 1974 se ubicó en 112,2%.

(77) "El nombramiento de GÓMEZ MORALES fue una concesión transitoria por parte de los *lopezrreguistas*, que querían que [GELBARD y su equipo] renunciáramos" (LEYBA, 1990).

el referido cambio, al sostener que "la designación de un nuevo titular del equipo económico ha abierto en el proceso político argentino una etapa de expectativa. El signo de esa expectativa es favorable, por la personalidad del ministro escogido por el gobierno nacional (78), y porque la gestión anterior había llegado a un punto a partir del cual la continuidad representaba un desgaste político que se extendía más allá de la cartera... La nueva etapa la presidirá un experimentado hombre de gobierno, al frente de un equipo no menos experimentado" (Declaración del *Movimiento de Integración y Desarrollo*, MID, del 25 de octubre de 1974). Esta impresión fue ratificada por los movimientos iniciales del nuevo ministro. "Por encima de toda otra consideración, las breves palabras pronunciadas por el ministro de Economía el 31 de octubre de 1974, en oportunidad de la presentación de las conclusiones de la denominada Gran Paritaria Nacional, constituyen una expresión de sensatez" (*Economic Survey*, 5 de noviembre de 1974) (79).

Las expectativas fueron defraudadas ya que a lo largo de los 8 meses que duró, la gestión Gómez Morales languideció ("no pude neutralizar a José López Rega", me dijo con algún fastidio cuando aludí al referido languidecimiento, explicándome de esta manera por qué no había podido hacer más cosas).

5.1. Medidas adoptadas

Como ocurrió durante el análisis de la gestión Gelbard, también en el caso del ministerio de Gómez Morales conviene diferenciar las medidas relacionadas con la inflación por una parte, introducidas a través de un par de modificaciones del Acta de Compromiso Nacional (80), y el resto de las disposiciones por la otra.

a. Acta del 1 de noviembre de 1974. Además de una solicitud puramente "microeconómica" ("La CGT y la CGE solicitan el tratamiento en sesiones extraordinarias del Congreso Nacional, de la ley de Asignación de Fondos para la CGE y la CGT". [Sic]), el *Acta* modificó salarios, jubilaciones y pensiones, y cambió el sistema de control de precios de los bienes. Concretamente:

Salarios y condiciones laborales, jubilaciones y pensiones. El decreto 1324, del 31 de octubre de 1974, aumentó *15%* (o $ley 300 mensuales, lo

---

(78) GÓMEZ MORALES había sido el protagonista del programa antiinflacionario aplicado a partir de febrero de 1952, cuando pudo convencer a PERÓN de que, porque se había agotado el financiamiento, "la fiesta había terminado". Encima de lo cual en octubre de 1974 no llegó al ministerio desde la calle, sino desde la presidencia del BCRA, que ejercía desde el 29 de mayo de 1973.

(79) "En las discusiones, a los representantes del Poder Ejecutivo nos ha tocado la grata pero responsable tarea de advertir la necesidad de actuar dentro de un marco de prudencia, de exhibir las limitaciones que la realidad impone y de pedir una comprensión amplísima de esta circunstancia, para que lo que se realice se pueda traducir en una conquista positiva".

(80) Habían transcurrido *301* días entre la primera y la segunda Actas, y *119* días entre la segunda y la tercera. Pues bien, GÓMEZ MORALES introdujo la cuarta Acta a los *99* días de vigencia de la tercera, y la quinta —y última— a los *119* días de vigencia de la cuarta. "El plan había sido totalmente abandonado en mayo de 1975" (ARNAUDO, 1979).

que fuera mayor) los *salarios* de los empleados *públicos* a partir del 1 de noviembre de 1974 (dichos salarios no se modificaban desde el 1 de abril de 1974); y el decreto 1448, del 14 de noviembre, aumentó *15%* (o $ley 300 mensuales, lo que fuera mayor) los *salarios* de los empleados y obreros del sector *privado*, también a partir del 1 de noviembre de 1974 (el cálculo se realizó sobre las remuneraciones existentes al 1 de abril de 1974, no siendo modificados —pero tampoco absorbidos— los incrementos salariales otorgados fuera de las Actas, a partir de la fecha mencionada). El salario mínimo fue fijado en $ley 1.600 mensuales, lo cual implicó un aumento de *23%* (no se modificaba desde abril de 1974).

El decreto 901/73 había extendido la duración de las convenciones colectivas de trabajo existentes al 25 de mayo de 1973, mientras estuvieran vigentes las Actas de Compromiso Nacional. El Pacto Social acordado vía la primera *Acta* tenía una duración prevista de 2 años. Pues bien, el decreto 217, del 30 de enero de 1975, le puso punto final a la modificación salarial vía Actas, al limitar al 31 de mayo de 1975 la prórroga de la vigencia de las convenciones colectivas de trabajo, agregando que las convenciones colectivas que se celebraran —a partir de la convocatoria que hiciera el ministerio de Trabajo (mT)— regirían a partir del 1 de junio de 1975 (la resolución del mT 48, del 5 de febrero de 1975, *convocó a negociaciones a partir del 1 de marzo de 1975*). Como se verá más adelante, en la próxima sección de este capítulo de la obra, esto tuvo importancia capital en los acontecimientos que se desarrollaron a mediados de 1975.

El decreto 1567, del 20 de noviembre de 1974, dispuso que el beneficio para el caso de *muerte* de los trabajadores, previsto en la actualización del *Acta* de Compromiso Nacional, cuyo costo estaría a cargo del empleador, sería de *$ley 10.000*, ajustable automáticamente, con frecuencia anual, según el índice de precios al consumidor.

El decreto 1527, del 20 de noviembre, aumentó *15%* las *asignaciones familiares* a partir del 1 de noviembre de 1974.

El decreto 1654, del 29 de noviembre, aumentó *25%* las *jubilaciones y pensiones* a partir del 1 de enero de 1975, elevando a $ley 1.300 y a $ley 1.000 respectivamente, los haberes mínimos; el decreto 2135, del 30 de diciembre, dispuso que tendría derecho a jubilación ordinaria con *52* años de edad, y *25* años de servicios, el personal de *amarradores* que cumpliera en relación de dependencia y en forma habitual y directa, tareas en barcazas destinadas a la carga y descarga en el llamado "sistema de empuje"; el decreto 2136, también del 30 de diciembre, dispuso que tendría derecho a jubilación ordinaria, con *50* años de edad y *25* de servicios, el personal que se desempeñara en *exploración petrolífera o gasífera* llevada a cabo en campaña, o en tareas desempeñadas en boca de pozo y afectadas a la perforación, terminación, mantenimiento y reparación de pozos petrolíferos o gasíferos; el decreto 2137, dictado en la misma fecha, dispuso que tendría derecho a jubilación ordinaria, con *55* años de edad y *30* años de servicio, el operador de las oficinas mantenimiento y control de trenes, el capataz de

cuadrilla de vía, el peón operador, el peón cambista, etc., de *ferrocarriles*; el decreto 2170, también del 30 de diciembre, aumentó las jubilaciones del personal ferroviario jubilado en especialidades comprendidas en convenios colectivos celebrados por la Unión Ferroviaria; y el decreto 46, del 10 de enero de 1975, dispuso la compatibilidad de la jubilación por servicios civiles, con la percepción de un *retiro militar*, excepto cuando se hubieran prestado simultáneamente o cuando aquéllos se hubieran computado para establecer el haber del retiro.

Precios y mercados de bienes. "Desde julio de 1974 las autoridades habían cambiado la terminología acerca de su política de precios, pasando de la administración a la flexibilización" (Arnaudo, 1979). Para lo cual la resolución de la secretaría de Comercio 1400, del 6 de diciembre de 1974, creó el *régimen básico de precios*, por el cual, mediante "resoluciones específicas", referidas en cada caso a "los bienes comprendidos" (las comillas están en el propio decreto), se eliminarían los precios máximos y los regímenes de precios, reemplazándoselos por un sistema donde, 15 días después de presentada una solicitud para elevar los precios, ésta entraría automáticamente en vigencia. La resolución aclaró que no serían reconocidos aumentos de precios justificados en aumentos salariales, disminución de la productividad de la mano de obra como consecuencia del mayor ausentismo (81), o mayores costos previsionales, "inclusive los que pudieran emerger de la ley de contratos de trabajo". "La nueva política de precios fue fustigada por Casildo Herreras, secretario general de la CGT" (de Pablo, 1980).

Además, el decreto 56, del 10 de enero de 1975, dispuso que sería *obligatorio*, por parte del sector público, el uso del *servicio publicitario creativo*, arte producción gráfica y audiovisual, que presta la agencia TELAM y su asesoramiento profesional; el decreto 66, también del 10 de enero, *prohibió* el uso de *gas licuado* de petróleo, como combustible para el accionamiento de vehículos automotores; y el decreto 483, del 26 de febrero, dispuso que las existencias de mercaderías en provincias fronterizas con países vecinos (sic),

---

(81) "El ausentismo, como fenómeno preocupante, apareció poco después de haberse iniciado el segundo semestre de 1974... El 19 de diciembre, al término de una sesión de trabajo en la Cámara de Senadores, GÓMEZ MORALES afirmó: 'el ausentismo conspira gravemente contra la recuperación de nuestra economía'. JOSÉ ALLOATTI, el enérgico secretario de Comercio, denunció ante los periodistas: 'la actual tasa de ausentismo oscila entre *20% y 30%* (contra un nivel normal de *7%*), y en algunos casos genera caídas de productividad del orden de *70%*, debido a causas reales, casos reales exagerados por sectores interesados, abuso de la utilización de la Ley de Contratos de Trabajo y acción disolvente de ciertos delegados sindicales'" (MUCHNIK, 1978).

"En 1975 el volumen físico de la producción cayó *4,3%*, pero la ocupación creció *3,9%*. La industria se *sobreempleó*. Teóricamente, con una elasticidad mínima de corto plazo de *0,66*, el descenso de la producción debió haber producido un descenso mínimo de la ocupación de *2,8%*. Por lo tanto, el sobreempleo de 1975 puede estimarse como mínimo en *6,4%*. La industria afrontó una reducción de la producción en una situación política que la forzó a incrementar el personal ocupado. En buena medida este fenómeno se explica por el elevado ausentismo, que obligó a las empresas a tomar personal adicional suplente" (CANITROT, 1983).

que en virtud de este decreto se declararán sujetas a control, debían ajustarse *a las reales necesidades de consumo de sus pobladores* (sic), y de los beneficiarios del decreto 1380/74.

La ley 20.625, del 21 de diciembre de 1974, estableció un régimen de emergencia para las *locaciones urbanas*, reajustando los alquileres a partir del 1 de enero de dicho año, semestralmente, en base a la evolución del índice salarial del peón industrial.

Las *tarifas públicas*, que habían permanecido constantes en términos nominales desde comienzos de abril de 1974, fueron modificadas a partir del 1 de febrero de 1975. El nivel general aumentó *39%*, con subas de *29%* en las tarifas de electricidad, *38%* en las de combustibles, *46%* en las de transporte y comunicaciones y *77%* en el resto de las tarifas.

b. Acta del 28 de febrero de 1975. A pedido de la CGT, mediante el decreto 391, el 20 de febrero de 1975 el gobierno Nacional convocó una vez más a la *Gran Paritaria Nacional*, para actualizar los salarios en función del alza operada en el costo de la vida. "El empresariado debe absorber los aumentos sin trasladarlos a los precios", dijo la presidenta Isabel Perón en el acto de convocatoria.

Como resultado de la negociación, 8 días después se firmó una nueva —la quinta, que sería la última— Acta de Compromiso Nacional, la cual "dejó establecido" (sic) que la política asumida "no buscará concluir con la inflación y el desabastecimiento por el despiadado expediente del menor consumo, sino a través de una mayor producción". En el plano de las medidas, esta Acta implicó lo siguiente:

Salarios, jubilaciones y pensiones. El decreto 571, del 4 de marzo de 1975, aumentó *$ley 400* mensuales los salarios *públicos*, a partir del 1 de marzo de 1975; y el decreto 572, también del 4 de marzo, aumentó $ley 400 mensuales los salarios *privados*, también a partir del 1 de marzo de 1975 (82), al tiempo que fijó en $ley 2.000 mensuales el salario mínimo (lo cual implicó un aumento de *25%*, desde el nivel fijado en noviembre de 1974).

El *Acta* dispuso también que a partir del 1 de junio de 1975, y en adelante a partir del 1 de enero de cada año, las *asignaciones familiares* se actualizarían en función del índice del nivel general de las remuneraciones, en otros términos, dispuso la *indexación* de las asignaciones familia-

(82) Como en el *Acta* original, se optó por los aumentos de suma fija. ¿Cómo se comparan los $ley 200 otorgados a partir del 1 de junio de 1973, con los $ley 400 otorgados a partir del 1 de marzo de 1975? Entre las 2 fechas el nivel general de los precios al consumidor aumentó 70%, según el INDEC. Pero, además de la cuestión de inflación reprimida, que a febrero de 1975 todavía subestimaba la verdadera tasa de inflación, nadie esperaba en marzo de 1975 que la modificación de los salarios nominales fuera acompañada por la estabilidad de precios.

res (83); el decreto 984, del 15 de abril de 1975, creó el *Fondo de reserva de asignaciones familiares*, creado con las reservas y los excedentes de los ingresos de las cajas de subsidios familiares, para destinarse exclusivamente a la ampliación de prestaciones para la familia; y el decreto 1405, del 27 de mayo, modificó el régimen de asignaciones familiares para empleados *públicos*.

El decreto 1129, del 29 de abril de 1975, fijó en *2,5%* de las remuneraciones sujetas a descuentos jubilatorios, el aporte obligatorio a cargo del empleador, para el *FONAVI*, eliminando el tope remuneratorio sobre el cual se calculaba dicho aporte.

El decreto 538, del 3 de marzo de 1975, aprobó un régimen *jubilatorio* especial para *docentes de escuelas de frontera y de enseñanza diferenciada*; el decreto 636, del 11 de marzo, aumentó *$ley 330* mensuales las *jubilaciones*, y $ley 250 mensuales las *pensiones*, a partir del 1 de marzo de 1975, al tiempo que elevó a $ley 1630 mensuales la jubilación mínima, y a $ley 1250 mensuales la pensión mínima; el decreto 637, también del 11 de marzo, eximió al aumento dispuesto por el decreto 636/75, del aporte al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados; el decreto 638, dictado en la misma fecha, dispuso que el aumento jubilatorio fuera financiado con recursos del Fondo nacional de reserva de jubilaciones y pensiones y las cajas de subsidios familiares; el decreto 639, también del 11 de marzo, elevó a *12%* el aporte previsional de los trabajadores autónomos, que la ley 18.038, de 1968, había fijado en 10%; el decreto 796, del 31 de marzo, mantuvo el aporte jubilatorio patronal en *15%* de las remuneraciones, pero *elevó* el aporte personal de *6%* a partir del 1 de abril de 1975, a *8%* a partir del 1 de agosto de 1975, a *9%* a partir del 1 de diciembre de 1975 y a *11%* a partir del 1 de marzo de 1976; el

---

(83) Como ocurriera en oportunidades anteriores, también en febrero de 1975 se convino que el BCRA adoptaría las providencias necesarias para que el sistema bancario pudiera atender las necesidades financieras generadas por los aumentos salariales, especificándose que "esta ayuda se hará disponible en la medida que los solicitantes no puedan atender tales requerimientos financieros con sus propias disponibilidades". Sic.

Otro aporte a la antología de la legislación económica. Como consecuencia de que "no todas las entidades [financieras] se han compenetrado debidamente de las necesidades imperiosas que el servicio de crédito debe satisfacer en la presente coyuntura y que, al amparo del mantenimiento de esa actitud tolerante en la prestación de la asistencia, se pueden realizar inversiones ajenas al giro habitual de las empresas, con el objeto de obtener presuntos rendimientos adicionales a través del arbitraje de intereses", la circular del BCRA 1214, del 7 de mayo de 1975, "destacó la necesidad de profundizar el análisis de la situación patrimonial y financiera de los usuarios de crédito, de modo tal que el apoyo que se facilite responda a auténticas exigencias del proceso productivo de las empresas, y se adecúe a los criterios de estricta selectividad que deben imperar en el manejo de este instrumento de política económica... Las condiciones en que se desenvuelve en la actualidad el mercado de valores *públicos* hacen aconsejable que las entidades financieras se abstengan de acordar nuevos créditos, así como renovar los existentes, de empresas que registren en sus activos inversiones en títulos públicos ajustables por cláusula índice... Deberá exigirse a la clientela la presentación de una declaración jurada acerca de la inexistencia en su patrimonio de valores públicos de las señaladas características". Como veremos más adelante, en este mismo capítulo, esta advertencia hizo poco por evitar lo que se denominó la *"bicicleta" financiera*.

decreto 992, del 15 de abril de 1975, dispuso que tendría derecho a jubilación ordinaria, con *52* años de edad y *25* años de servicios, el personal empleado en los *ferrobarcos* de Ferrocarriles Argentinos; y el decreto 1224, del 8 de mayo de 1975, aumentó *25%* las jubilaciones y pensiones del personal del *Poder Legislativo.*

Tipos de cambio. El 25 de mayo de 1973, en el mercado oficial de cambios regían un tipo de cambio "comercial", fijado en agosto de 1971 en *$ley 5* por dólar, y un tipo de cambio "financiero", fijado en setiembre de 1972 en *$ley 9,98* por dólar. Estos tipos de cambio permanecieron constantes en términos nominales durante toda la gestión Gelbard, y también al comienzo de la gestión Gómez Morales.

El decreto 534, del 28 de febrero de 1975, autorizó al ministerio de Economía (mE) a modificar los tipos de cambio. El ministerio utilizó de inmediato dicha autorización, ya que la resolución mE 286, del 3 de marzo, fijó el tipo de cambio comercial en *$ley 10* por dólar, y el tipo de cambio financiero en *$ley 15* por dólar. Lo cual implicó *duplicar* el tipo de cambio comercial, y aumentar *50%* el financiero. Los nuevos niveles permanecieron constantes durante el resto de la gestión Gómez Morales.

Mientras las operaciones financieras se liquidaban al tipo de cambio financiero, no siempre las operaciones comerciales —seguramente muy pocas, probablemente ninguna de ellas— se liquidaba al tipo de cambio comercial. Antes de la modificación cambiaria las exportaciones no promocionadas se liquidaban *26%* al tipo de cambio comercial, y *74%* al tipo de cambio financiero, lo cual implica un tipo de cambio "mezcla" de $ley 8,65 por dólar; en tanto que las exportaciones promocionadas se liquidaban totalmente al tipo de cambio financiero, es decir, a $ley 9,98 por dólar; a su vez algunas importaciones se realizaban a $ley 8,65 por dólar y otras a $ley 9,98.

La resolución mE 286/75 dispuso que las divisas generadas por la exportación de productos "tradicionales" (los productos no incluidos en el decreto 3255/71) serían liquidadas al tipo de cambio comercial, las generadas por la exportación de productos incluidos en su anexo *40%* al tipo de cambio comercial y *60%* al tipo de cambio financiero, y el resto de las operaciones de exportación al tipo de cambio financiero; y la mE 288, también del 3 de marzo, clasificó los productos de importación en 3 listas: la lista A, cuyas operaciones se liquidarían al tipo de cambio comercial, la lista B, que se liquidarían *40%* al tipo de cambio comercial y *60%* al tipo financiero, y la lista C, que se liquidarían al tipo de cambio financiero.

Lo cual implica que tanto en las operaciones de exportación como en las de importación, los tipos de cambio aumentaron entre *15,6%* y *50%* según el producto.

Pero esto no es todo, ya que como las de marzo de 1967 y mediados de 1970, la devaluación de marzo de 1975 fue compensada; pero parcialmente y sólo para operaciones de *exportación.* En efecto, la resolución mE 287, del

3 de marzo de 1975, modificó tanto los derechos como los reintegros a la exportación. Ejemplos: gravó con un derecho de exportación de *13%* a las mercaderías que antes estaban exentas, y con uno de *64%* a las que hasta entonces pagaban *59%* (*¿¿¿derechos de exportación de 59 y 64%???*) (84); y gravó con un derecho de exportación de *23%* a las mercaderías que hasta entonces no recibían reintegro, y redujo a *10%* el reintegro de exportación que antes era de *40%*.

¿Qué le ocurrió al número de pesos por dólar que recibió el exportador de diferentes productos, como consecuencia de la modificación conjunta de los distintos tipos de cambio, la mezcla entre ellos, y los derechos y recargos de exportación? Dado que dicha modificación no fue uniforme, el interrogante sólo se puede contestar de manera ilustrativa. La exportación de un producto que antes de la modificación se liquidaba al tipo de cambio "mezcla" y después al tipo de cambio comercial, y que antes estaba exento y comenzó a pagar 13% de derecho de exportación, vio aumentado su tipo de cambio efectivo *0,6%*; y *1,5%* si antes pagaba 59% de derecho de exportación, y después pagó 64%. Por otro lado, un producto que tanto antes como después de la modificación se liquidaba al tipo de cambio financiero, vio aumentado *19,3%* su tipo de cambio efectivo si antes estaba exento y luego de la modificación pagó 23% de derecho de exportación, y *21,8%* si antes recibía 40% de reintegro y luego de la modificación 10%. En una palabra, al tiempo que aumentó el costo de las importaciones, la devaluación fue perfectamente compensada para las exportaciones tradicionales, y parcialmente compensada para las no tradicionales.

Por último la resolución mE 445, del 14 de abril de 1975, creó un tipo de cambio para pagar gastos de *viajes al exterior*, fijándolo en *$ley 21* por dólar; y la circular BCRA RC 524, del 15 de abril, dictó las normas referidas al régimen financiero de pagos para importaciones de bienes de capital (entre 6 meses y 6 años, dependiendo del monto a abonar).

Otras. El decreto 859, del 4 de abril de 1975, aprobó el reglamento general de *agencias receptoras de apuestas* de los hipódromos de Palermo y San Isidro; y el decreto 1246, del 9 de mayo, reglamentó el pago de las facturas de *teléfono*.

Aporte a la CGT y a la CGE. En el Acta del 1 de noviembre de 1974 la CGT y la CGE habían solicitado el tratamiento en sesiones extraordinarias del Congreso Nacional, de la ley de Asignación de Fondos para la CGE y la CGT".

---

(84) Tamaña barrera impositiva invitaba a contrabandear. Como consecuencia de lo cual el decreto 483, del 26 de febrero de 1975, dispuso que "las existencias de mercaderías en provincias fronterizas con países vecinos deberán ajustarse a las reales necesidades de consumo de sus pobladores" (sic), agregando que para las mercaderías sujetas a control y con intervención de las autoridades provinciales, la secretaría de Comercio "establecerá la cantidad máxima de tales mercaderías que podrán ingresar en las zonas fronterizas, así como la cantidad máxima que los comercios mayoristas y/o minoristas podrán tener en existencia".

Pues bien, el Acta del 28 de febrero de 1975 dio un paso adelante, al *crear* un "fondo gremial-social-nacional, obrero-empresario, destinado a la CGT y a la CGE, en partes iguales, que se integrará con el pago empresarial de *0,15%* de las remuneraciones del sector privado y empresas mixtas". Además el decreto 1778, del 5 de diciembre de 1974, dispuso que la CGT y la CGE debían nombrar candidatos para llenar los puestos de directores de Empresas del Estado.

c. *Otras medidas.* En materia *impositiva*, el decreto 1160, del 17 de octubre de 1974, modificó el procedimiento de *percepción y aplicación* de los impuestos; el decreto 1301, del 30 de octubre, *eximió* a las *Letras de Tesorería*, del pago de los impuestos al enriquecimiento patrimonial a título gratuito, y de sellos; el decreto 1524, del 20 de noviembre, dispuso que el producido del impuesto establecido por la ley 20.192, de 1973, se distribuiría de la siguiente manera: *75%* para el *Fondo nacional de la salud* y el *25%* restante para el *Consejo nacional de investigaciones científicas y técnicas*; el decreto 1641, del 27 de noviembre, dispuso que los contribuyentes del impuesto nacional de emergencia sobre las *tierras libres de mejoras*, debían ingresar un nuevo pago a cuenta de su obligación fiscal definitiva; el decreto 1943, del 19 de diciembre, modificó los regímenes de promoción sectorial o regional, como consecuencia de haber reemplazado el impuesto a las ventas, por el impuesto al valor agregado; el decreto 2000, del 23 de diciembre, dictó las normas referidas al pago del impuesto a los titulares de *licencias de radio*; el decreto 2124, del 30 de diciembre, modificó las planillas incluidas en la ley de creación del *IVA*; el decreto 2126, también del 30 de diciembre, reglamentó la ley 20.628, de 1973, que había creado el impuesto a las *ganancias*; el decreto 2161, dictado en la misma fecha, modificó las normas en materia de *facilidades de pago* de impuestos (el decreto 1026, del 21 de abril de 1975, derogó desde su vigencia el decreto 2161/74, y volvió a modificar las normas en materia de facilidades de pago de impuestos); el decreto 248, del 3 de febrero de 1975, dispuso que los refrescos y las bebidas gasificadas beneficiadas por la exención de la ley de impuestos internos, son exclusivamente aquellos que contuvieran no menos de *10%* de jugo o zumo de fruta; y el decreto 1501, del 30 de mayo, adecuó las franquicias impositivas del sector *pesca* a la luz de la transformación del impuesto a los réditos en impuesto a las ganancias, y del impuesto a las ventas en IVA.

En materia de *política comercial*, el decreto 1416, del 12 de noviembre de 1974, dispuso que las exportaciones de *calzado de cuero*, serían efectuadas exclusivamente por CIFEN; el decreto 1944, del 19 de diciembre, fijó en *1%* la contribución sobre el valor FOB de las exportaciones de granos, el decreto 665, del 12 de marzo de 1975, eliminó el requisito de las líneas de agua en la importación de *papel prensa*; y el decreto 1086, del 25 de abril, dispuso que las mercaderías negociadas en el marco de la ALALC, tributarían *0,5%* del valor de importación, en concepto de *derecho de estadística*.

En materia de *promoción sectorial y regional*, el decreto 2140, del 30 de diciembre de 1974, aprobó el régimen de promoción regional aplicable en las provincias de *Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Tucumán*; el decreto 64, del

10 de enero de 1975, ratificó el contrato celebrado con DURLOK, para la construcción, instalación, puesta en marcha y explotación, de una planta productora de *tableros de yeso* en General Acha, provincia de La Pampa; el decreto 216, del 29 de enero, ratificó el precontrato celebrado con ACINDAR, para construir, instalar, poner en marcha y explotar, una planta para la fabricación de *acero*; el decreto 259, del 4 de febrero, designó una comisión promotora de una empresa nacional argentina, que tendría por objeto la fabricación de *material de comunicaciones*; y el decreto 596, del 6 de marzo, encomendó al ministerio de Defensa constituir una sociedad anónima con participación mayoritaria estatal, para el proyecto, construcción, puesta en marcha y explotación, de una unidad *siderúrgica* integrada.

Además, el decreto 197, del 29 de enero de 1975, autorizó la emisión de un *Bono general de ahorro ajustable,* a ser integrado mediante los aportes que realizaran los adherentes al sistema de ahorro ajustable; la ley 20.956, del 21 de mayo, dispuso que se procediera a iniciar los estudios e investigaciones necesarios para establecer un plan para el aprovechamiento energético de las *mareas* en el litoral marítimo; y el decreto 1354, también del 21 de mayo, dispuso la *expropiación* de los bienes que integran el concurso de editorial CODEX.

. . .

La evolución de los agregados monetarios y crediticios durante el período en consideración fue la siguiente: la *base monetaria* creció *3,4%* equivalente mensual, en términos nominales, durante los 7 meses que separan octubre de 1974 y mayo de 1975 (había crecido 3,2% equivalente mensual durante los 7 meses previos, y 6,6% equivalente mensual entre octubre de 1973 y mayo de 1974); la cantidad de *dinero* total creció *3,4%* equivalente mensual, en términos nominales, durante la gestión Gómez Morales (había crecido 3,9% y 4,8%, respectivamente, en los 2 períodos de referencia antes indicados); el *crédito al sector privado* creció *3,3%* equivalente mensual, en términos nominales, entre octubre de 1974 y mayo de 1975 (3,4% y 3,2% respectivamente); en tanto que las *tasas de interés* permanecieron constantes en términos nominales. En otros términos, durante el período en consideración se produjo alguna reducción de las tasas de crecimiento de los agregados monetarios, medidos en términos nominales.

La información referida al sector público total fue compilada con frecuencia anual, por lo que no puede utilizarse para evaluar la política fiscal durante la gestión Gómez Morales.

5.2. Estrategia implícita

¿Qué esquema económico tuvo en su mente Gómez Morales para proponer una política económica *secuencial,* que comenzó con aumentos salariales y flexibilización de la política de precios de los bienes, continuó *3 meses después* con la elevación de las tarifas públicas, y se completó a *4* meses de iniciada con una modificación —parcialmente compensada para operaciones de exportación— de los tipos de cambio; todo esto en el marco de una

gradual astringencia monetaria y crediticia? El interrogante se podría contestar si se pudiera saber si el aludido carácter secuencial de la política fue deliberado, o mero subproducto de las circunstancias.

Más allá del carácter secuencial, aumentar algunos precios primero (salarios y bienes), otros después (tarifas y tipo de cambio), y algunos "nunca" (tasas de interés), busca modificar los precios relativos pagando cierto costo en términos de la tasa de inflación.

"El análisis de la estrategia implícita no puede ignorar el 'episodio' registrado durante los 120 días que van desde el 1 de marzo de 1975, fecha en que se puso en práctica la última tanda de medidas, hasta el 2 de junio de dicho año, fecha en la cual Celestino Rodrigo juró como sucesor de Gómez Morales" (de Pablo, 1980).

La acción más concreta que llevó a cabo este último durante el referido período fue presentarle a Isabel Perón, el 15 de abril de 1975, un *Informe* sobre la situación económica, en el cual se lee: "Tengo el agrado de dirigirme a la excelentísima señora Presidente, a fin de someter a su alta consideración el informe adjunto sobre lo que considero una difícil coyuntura económica, consecuencia de múltiples factores internos y externos, que estimo de suma importancia y urgencia atender para afrontar la solución de los serios problemas que la misma presenta ya... Asumiendo el supuesto carácter impopular de algunas de ellas, adjunto un programa de medidas que considero ineludible y perentorio poner en ejecución, para evitar a tiempo la grave y acelerada crisis hacia la cual nos encaminamos... La política de concertación (de precios y salarios) ha fracasado... La situación actual se caracteriza por una desigual y a veces anárquica distribución del producto, *dentro* del sector empresario y aún dentro del mismo sector laboral... El remozamiento y revitalización del esquema de concertación presupone, como condición esencial, la unificación coordinada de la conducción de la política de ingresos entre las áreas de Economía, Trabajo, la CGT y la CGE, en una acción sistemática y contínua... Es indispensable una total identificación en los objetivos y en las estrategias a emplear, de los hombres responsables de áreas tan afines como Trabajo, Bienestar Social y Economía... Para lograr financiamiento externo es indispensable remover los obstáculos que significan el mantenimiento de pleitos pendientes con empresas multinacionales... La política de precios, al ocasionar quebrantos contables a muchas empresas, y crear un acentuado mercado negro, desvió los fondos de la economía a otros tipos de inversiones que no son los que el país necesita para hacer realidad la Argentina Potencia... Los salarios de convenio, en muchos casos, no reflejan la realidad de lo percibido por el trabajador, pues gremios de significativa importancia y gravitación en la masa trabajadora, obtuvieron aumentos adicionales, al margen de las decisiones de las Actas de Compromiso Nacional". En el apéndice del informe, donde se detallan las medidas propuestas, se recomienda el dictado inmediato del proyecto de decreto sobre Plan de Economía y Austeridad; el saneamiento de las economías y finanzas de las empresas del Estado; acentuar la adecuación actual del volumen de crédito bancario a las necesidades reales; y que "se gestionará ante quien corresponda la supresión de espectáculos de

gran concurso popular [fútbol] en días laborables, y en horas muy avanzadas de feriados anteriores a una jornada laboral". Sic (Gómez Morales, 1975) (85).

5.3. Resultados

Cuanto más corta es una gestión económica, menor es la relación que existe entre las medidas adoptadas durante el período en consideración, y los resultados verificados contemporáneamente. ¿Cuánto de lo observado entre comienzos de noviembre de 1974 y fines de mayo de 1975 se debió a Gómez Morales, y cuánto al arrastre producido por la herencia que le dejó Gelbard? Por eso, desde el punto de vista de la asignación de responsabilidades, el análisis que sigue debe utilizarse con cautela.

Inflación y precios relativos. El nivel general de los precios al consumidor aumentó *6,5%* equivalente mensual entre octubre de 1974 y mayo de 1975 (había aumentado 3% equivalente mensual en los 7 meses anteriores), en tanto que el nivel general de los precios mayoristas subió *5,8%* equivalente mensual durante la gestión Gómez Morales (había aumentado 3,3% equivalente mensual en los 7 meses anteriores).

¿Qué le ocurrió a los *precios relativos* durante el período en consideración? El nivel general de las *tarifas públicas* cayó *10%* en términos reales entre octubre de 1974 y mayo de 1975; quien *depositó* $ley 1 en octubre de 1974, a tasa de interés pasiva controlada, en términos reales *retiró $ley 0,72* en mayo de 1975 (lo cual implica una tasa de interés real negativa de *42,8%* equivalente anual), mientras que quien recibió un préstamo de $ley 1 en octubre de 1974, a tasa de interés activa controlada, en términos reales lo pudo cancelar con *$ley 0,78* en mayo de 1975 (lo cual implica una tasa de interés real negativa de *35,2%* equivalente anual). Menor deterioro sufrieron los *salarios* y las *jubilaciones*, debido al doble incremento de noviembre de 1974 y marzo de 1975, aunque difícilmente hayan podido neutralizar por completo el *55,6%* que durante los 7 meses aumentó el nivel general de los precios al consumidor. En síntesis: durante la gestión Gómez Morales mejoró el precio relativo de los bienes, deteriorándose las tarifas públicas, el tipo de cambio exportador y las tasas reales de interés.

Nivel de actividad. En los 9 meses que conforman el último trimestre de 1974 y el primer semestre de 1975, con respecto al último trimestre de 1973 y el primer semestre de 1974, el PBI total aumentó *2,2%* en términos reales, el de la industria manufacturera 2,8%, el consumo 7,7%, la inversión 6,4%, las importaciones 34,6% y las exportaciones *cayeron* 11,8%. El crecimiento del nivel de actividad se fue desacelerando durante el período, ya que aumentó 3,7% comparando el cuarto trimestre de 1974 con igual trimestre de 1973,

---

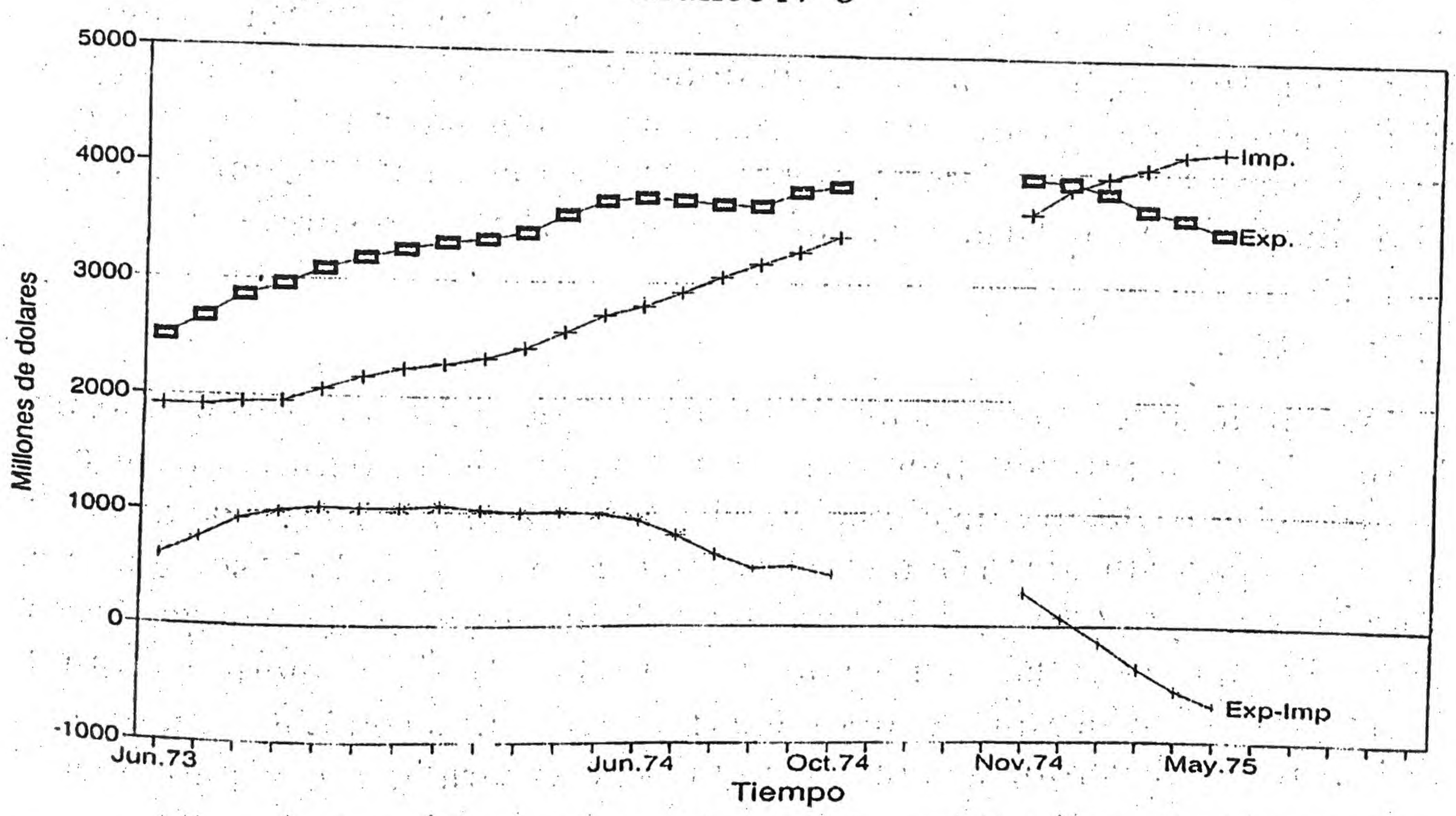
(85) La versión popular del Informe la dio a conocer el propio ministro en una emisión de *Tiempo Nuevo*, que conducía BERNARDO NEUSTADT. La ví, no me la contaron. Más de 2 décadas después de ocurrido el episodio, recuerdo nítidamente a GÓMEZ MORALES, sentado con su pipa, vencido,... languideciendo.

2,4% en el primer trimestre de 1975 con respecto a igual trimestre de 1974, y 0,6% en el segundo trimestre de 1975 con respecto al segundo trimestre de 1974.

El gráfico Nº 6, que presenta la evolución mensual de la suma de 12 meses consecutivos de exportaciones e importaciones durante las gestiones Gelbard (porción de la izquierda) y Gómez Morales (lado derecho), muestra el creciente "estrangulamiento externo" (como se denominaba en aquella época al deterioro del balance comercial) durante el período en consideración (dicho balance comercial, que se mantuvo superavitario por *$us 1.000 M.* anuales hasta mediados de 1974, se convirtió en neutro a fines de dicho año y en deficitario por casi *$us 700 M.* en mayo de 1975). Lo cual fue consecuencia del mayor nivel de actividad económica, las restricciones europeas a la exportación de carnes argentinas, el creciente mercado negro de productos exportables, y la propia anticipación de la crisis (86). Todo lo cual redujo de manera abrupta las reservas de divisas del BCRA, que de un nivel récord de *$us 2.011 M.* a fines de junio de 1974, pasó a *$us 878 M.* a fines de mayo de 1975 (87).

EXPORTACIONES, IMPORTACIONES, SALDO
(12 MESES TERMINADOS EN)

Gráfico Nº 6



(86) "Las importaciones de combustibles y lubricantes pasaron de *7,5%* del total en 1973, a *14,4%* en 1974; por aumento de volumen, no sólo de precio" (BCRA, Memoria 1974).

El saldo comercial se circunscribe al intercambio internacional de mercaderías. A lo cual hay que agregar que "por alguna razón extraña, a los argentinos les atacó la fiebre del turismo al exterior. Aquellos que por motivos de carácter oficial debimos viajar al exterior en la segunda mitad de 1974, tuvimos dificultades para regresar al país porque las innumerables líneas aéreas se hallaban repletas de argentinos que gastaban las pocas divisas de la patria en turismo internacional. Cuando en todo el mundo caía el turismo debido a la crisis económica mundial, Argentina aumentó sustancialmente este gasto innecesario. En los últimos 12 meses el país gastó más de $us 500 M. en turismo" (RODRIGO, 1975).

(87) La evolución de las reservas fue comentada públicamente por el presidente del BCRA RICARDO ANTONIO CAIROLI, quien el 25 de marzo de 1975, durante los actos organizados a propósito

Empleo y desempleo. La tasa de desocupación siguió disminuyendo, ya que para el país en su conjunto pasó de *5%* de la fuerza laboral en abril de 1974, a *3,5%* en abril de 1975 (la disminución se verificó tanto en Capital Federal y Gran Buenos Aires, donde cayó de *4,2%* a *2,4%*, como en el interior del país, donde disminuyó de *7,1%* a *6%* de la fuerza laboral).

Un par de consideraciones deben ser tenidas en cuenta para interpretar correctamente la referida caída de la tasa de desocupación. Por una parte, el ya citado fuerte aumento de la tasa de ausentismo, que eleva la demanda de personas "ocupadas" requeridas para lograr un mismo nivel de producción; por la otra, la caída en la tasa de participación (la proporción de la población total que manifiesta deseos de trabajar), la cual pasó de *40,6%* abril de 1974, a *40%* en abril de 1975 (0,6 puntos porcentuales de la tasa de participación equivalen a 1,5 puntos porcentuales de la tasa de desocupación, de manera que —corregida por el cambio en la tasa de participación— no hubo disminución en la tasa de desocupación).

. . .

Inflación creciente, crecimiento cada vez menor, crisis cada vez más cercana de balanza de pagos. El clima que se vivía en Argentina hacia fines de mayo de 1975 fue descripto en ese momento en los siguientes términos: "el tema de la semana ha vuelto a ser, sin duda, la curiosa situación del ministro de Economía, aparentemente condenado a una permanencia sin sentido en un cargo donde afronta el más lamentable de los fracasos" (*Economic Survey*, 27 de mayo de 1975). La agonía, sin embargo, no habría de durar mucho.

6. Rodrigo

Viajando desde su domicilio en la línea "A" del subte metropolitano, Celestino Rodrigo, probablemente el más recordado de los 6 ministros de economía del período en consideración, el 2 de junio de 1975 llegó al Palacio de Hacienda para suceder a Gómez Morales. Desde junio de 1973 secretario de Estado de Seguridad Social del ministerio de Bienestar Social a cargo de José López Rega, y por consiguiente considerado "hombre" del referido ministro, Rodrigo (1986) aclaró que "a López Rega recién lo conocí en 1969, como secretario privado de Perón. Acepté la secretaría de Seguridad Social para colaborar con el movimiento peronista, nunca para 'recibir órdenes'" (88).

---

del 29 aniversario de la estatización de los depósitos de 1946, afirmó textualmente: "debemos realizar todos los esfuerzos necesarios para evitar el riesgo de una peligrosa reducción de nuestras reservas internacionales, que podría llevarnos a situaciones de dura emergencia" (*La Nación*, 26 de marzo de 1975).

Como EUSTAQUIO MÉNDEZ DELFINO en 1962, y CARLOS S. BRIGNONE en 1971, también en marzo de 1975 desde la presidencia misma del BCRA se alertó sobre la crisis externa; lo cual, supongo, aumentó la *demanda* de divisas.

(88) De cualquier manera es difícil pensar que el hecho de que LÓPEZ REGA haya tenido que abandonar no sólo el poder, sino también el país, el 18 de julio de 1975, es decir, en la víspera del día en que renunció RODRIGO, haya sido independiente de la gestión económica de éste.

Rodrigo era conciente del languidecimiento de su predecesor. Como afirmó en el *segundo* discurso que pronunció durante su ministerio, "durante 9 meses se debatieron en Argentina las medidas idóneas para cambiar en alguna forma el rumbo imprevisto hacia una situación incontrolable. Durante 9 meses no fue posible adoptar acción sustancial alguna" (Rodrigo, 1975) (89). En materia de decisiones y contundencia, como se verá de inmediato, se pasó de un extremo al otro.

El día en que se hizo cargo del ministerio Rodrigo afirmó que "dentro del marco de una estructura económica indudablemente sana y mundialmente reconocida (sic), Argentina enfrenta problemas coyunturales que no son nada más que transitorios, a poco que se realice un esfuerzo general y se ejecute una conducción económica acertada... El país real sigue siendo esta Patria grande, pero el país formal se halla distorsionado. El país real sigue siendo potente y sólo requiere que se ordene el país formal" (Rodrigo, 1975). "El plan fue un intento serio por aplicar un plan bastante más liberal de lo que se estaba ensayando hasta ese momento, sincerando las variables", reflexionó con posterioridad el viceministro de Economía del período (Zinn, 1996).

¿Cuántos días permaneció en su cargo? "*48*, hasta que fue por última vez a su oficina a recoger sus efectos personales; 50, hasta que le fue aceptada la renuncia" (de Pablo, 1980). Para que el lector pueda reconstruir en su mente no sólo los hechos ocurridos durante ese tensísimo casi par de meses, sino también la secuencia y el clima en que se desarrollaron los acontecimientos, las medidas adoptadas por Rodrigo serán presentadas a continuación por orden cronológico, en forma de "bitácora".

6.1. Medidas adoptadas

"Los diarios del 1 de junio de 1975 publicaron en primera página afirmaciones que con el tiempo probarían ser significativas: en materia de paritarias la impresión dominante es que 'la instancia económico-social ya está prácticamente definida'" (de Pablo, 1980). Quienes actuaron en base a la referida impresión dominante fueron los miembros del equipo económico. En efecto, el 30 de junio de 1975 el ministro de Economía afirmó que "cuando la excelentísima señora Presidente el 15 de mayo de 1973 me ofreció el cargo de ministro de Economía, solicité respetuosamente que se difiriera la concreción de dicho ofrecimiento hasta que la conducción anterior terminara la negociación de las convenciones paritarias, cuyo plazo vencía el 31 de mayo de 1975. Al asumir, lo hice en el convencimiento de que este proceso se hallaba terminado y que las convenciones paritarias no fijarían remuneraciones nuevas que excedieran las anteriores en *38%*. En estas condiciones comenzó

(89) RODRIGO pronunció 2 discursos principales durante su gestión. El primero, el día que asumió, fue uno de tono calmo; el segundo, 28 días después, fue muy contundente, reflejo de la tensión a que se vio sometido. Algo parecido le ocurrió a LORENZO JUAN SIGAUT en 1981, como se verá más adelante.

el ministro de Economía su acción" (Rodrigo, 1975); "pusimos como condición que se manejase la presión sindical, y Gómez Morales contestó que las paritarias ya estaban cerradas" (Zinn, 1996).

La realidad sería diferente, muy diferente. Y para entenderla, perdón por la reiteración, es preciso que se le preste particular atención a la secuencia temporal de los acontecimientos.

En el plano de las medidas, el equipo económico comenzó su gestión modificando tipos de cambio, tarifas públicas y tasas de interés.

Tipos de cambio. La resolución del ministerio de Economía (mE) 8, del 5 de junio de 1975, fijó el tipo de cambio comercial en *$ley 26* por dólar (lo cual implicó un aumento de *160%*), y el tipo de cambio financiero en *$ley 30* por dólar (aumento de *100%*); y la resolución mE 9, también del 5 de junio, fijó el tipo de cambio destinado a pagar gastos de viajes al exterior en *$ley 41* por dólar (aumento de *95%* desde su creación en abril de 1975) (90).

Además, la circular RC 530, del 28 de mayo de 1975, había *suspendido* la venta de cambio *a término*; la RC 532, del 5 de junio, dispuso que las operaciones de exportación e importación de mercaderías debían cursarse por el segmento *comercial* del mercado de cambios; y la RC 533, también del 5 de junio, dispuso que las instituciones financieras debían venderle al BCRA su posición neta general del mercado financiero al 4 de junio de 1975.

La circular RC 535, del 10 de junio de 1975, estableció un *seguro de cambio obligatorio* para el pago de las importaciones, instrumentado bajo la forma de un depósito del equivalente en pesos a *100%* del valor FOB de las mercaderías a importar, calculado al tipo de cambio vigente en la fecha de la concertación del seguro de cambio, agregando que las entidades autorizadas no podrían directa o indirectamente conceder créditos que tuvieran por objeto financiar los depósitos a que se refiere esta circular. En otros términos, el importador tuvo que pagar al contado las importaciones, en pesos, quedando en todo caso el BCRA endeudado en dólares.

La circular RC 539, del 19 de junio de 1975, dispuso las normas de pago referidas a *pasajes* al exterior pendientes de utilización; y la circular RC 544, del 16 de julio, clasificó las operaciones de exportación e importación de mercaderías, que se negociarían por los segmentos comercial y financiero del mercado de cambios.

Tarifas públicas. El nivel general de las tarifas públicas aumentó *102%* entre mayo y junio de 1975, y 17% entre junio y julio de 1975, por lo que el nivel de julio de 1975 se ubicó *137%* por encima del de mayo de dicho año.

---

(90) El 16 de julio se produjo una nueva modificación de los tipos de cambio, que aumentó 8% el tipo comercial y 18% el financiero.

"El nivel general de las tarifas públicas es un agregado heterogéneo. Una desagregación imprescindible es entre YPF y el resto de las empresas, por el particular comportamiento de los precios de YPF en 1974 y 1975, principalmente como consecuencia del alza en el precio internacional del petróleo" (Berlinski y Diéguez, 1977). En efecto, el precio del litro de nafta común subió *181%*, el de la nafta especial *173%*, las tarifas de transporte *75%*, las de gas entre *40% y 60%*, las del consumo domiciliario de electricidad entre *40% y 50%* y las del consumo industrial *75%*.

Tasas de interés. La circular BCRA B 1221, del 6 de junio de 1975, *liberó* a partir del 9 de junio de dicho año, la tasa de interés que las entidades financieras pagarían, para los nuevos depósitos que se instrumentaran mediante la emisión de certificados nominativos transferibles, al tiempo que estableció que, también a partir del 9 de junio, las entidades dispondrían de un nuevo límite de redescuento, equivalente al monto que registraran de depósitos a plazo fijo con certificados nominativos transferibles.

La circular B 1222, del 6 de junio de 1975, fijó en *16%* anual la tasa de interés que las instituciones pagarían por depósitos en caja de ahorro, y en *20%* anual la tasa del plazo fijo entre 90 y 179 días; la circular B 1224, también del 6 de junio, fijó en *33%* anual la tasa de interés que los bancos y cajas de ahorro cobrarían por préstamos ubicados en las zonas I, II y III (y 30% anual en la zona IV), lo cual implicó un aumento de 13 puntos porcentuales con respecto a los niveles fijados en agosto de 1974); en *18%* la tasa de interés para prefinanciar exportaciones, lo cual implicó un aumento de *5* puntos porcentuales; y en *37%* anual la tasas de interés que cobrarían las Compañías Financieras, Sociedades de Crédito para Consumo y Cajas de Crédito, lo cual implicó un aumento de *10* puntos porcentuales; y la B 1225, dictada en la misma fecha, fijó en *28%* anual la tasa de redescuento general para los bancos comerciales ubicados en las zonas I, II y III (25% anual para la zona IV), lo cual implicó un aumento de *8,5* puntos porcentuales con respecto a los niveles fijados en agosto de 1974; y en *33,5%* la tasa de redescuento de las compañías financieras, lo cual implicó un aumento de *9* puntos porcentuales.

El decreto 1654, del 16 de junio de 1975, elevó las tasas de interés de los *bonos nacionales para obras públicas*, subiéndolas de entre *15% y 21%* anual, a entre *21% y 27%* anual.

. . .

"No es de extrañar que [a la luz de estos anuncios] en los diarios del 5 de junio de 1975 se leyera que 'las paritarias podrían suspenderse'" (de Pablo, 1980).

El 6 de junio, al mediodía, Isabel Perón se dirigió al país. En medio de lógicas expectativas anunció un aumento de *65%*, pero sólo referido al salario mínimo, el cual pasó de $ley 2.000 a $ley 3.300 mensuales (decreto 1649, del 14 de junio de 1975). "De ahí en más cada paritaria fijará los salarios de cada

actividad y el gobierno velará porque se cumpla con lo pactado" (de Pablo, 1980). Ese mismo día el precio del viaje en subte aumentó *150%*.

. . .

"A lo largo del período el tema paritarias difícilmente habría de abandonar la primera página de los diarios. El enfrentamiento entre el equipo económico y la CGT se planteó en forma abierta a partir del 9 de junio de 1975, cuando el Poder Ejecutivo declaró que no autorizaría aumentos de los salarios nominales superiores a 38%, lo cual al día siguiente generó la siguiente expresión por parte Casildo Herreras, secretario general de la CGT [desde el 22 de enero de 1975]: 'yo mantengo que por el 38% no se puede firmar'" (de Pablo, 1980).

El decreto 1602, del 10 de junio de 1975, aumentó a partir del 1 de junio de dicho año las *asignaciones familiares*, que no se modificaban desde el 1 de noviembre de 1974. La asignación por hijo aumentó *18%*.

El decreto 1601, del 10 de junio de 1975, aumentó *35,91%* las *jubilaciones*, a partir del 1 de junio de dicho año; pero el mismo decreto dispuso que a dicho aumento había que deducirle la suba de 25% otorgada por el decreto 1654/74, de manera que el aumento neto fue de *8,7%*. Al mismo tiempo, y desde la misma fecha, aumentó a $ley 1750 y $ley 1.340 mensuales, respectivamente, las jubilaciones y pensiones mínimas, lo cual implicó subirlas 7,4% y 7,2% desde marzo de 1975; y el decreto 1840, del 4 de julio, aumentó *50%* las jubilaciones y pensiones, desde el 1 de julio de dicho año, elevando a $ley 2.700 y $ley 2.020 mensuales los respectivos montos mínimos.

El decreto 1851, del 4 de julio de 1975, dispuso que tendría derecho a la jubilación ordinaria con *50* años de edad y *30* años de servicios, el personal afectado en forma habitual y permanente a la realización de las operaciones denominadas *'hilado' y 'dofeo' del rayón*; y el decreto 1852, también del 4 de julio, dispuso que tendría derecho a la jubilación ordinaria con *52* años de edad y *25* años de servicios, el personal embarcado que realizara tareas de *dragado y balizamiento*.

Al mismo tiempo el decreto 1524, del 3 de junio de 1975, dispuso que el régimen de trabajo del personal del BCRA, BNA, BHN, BANADE y Caja Nacional de Ahorro y Seguro, se regularía mediante *convenciones colectivas de trabajo*; y la ley 20.968, del 18 de junio de 1975, modificó el régimen laboral de los *encargados y ayudantes de casas de renta* (pero el decreto 1863, del 7 de julio, *vetó* la ley 20.968).

"Los acontecimientos comenzaron a precipitarse. El 12 de junio la CGT rechazó el programa económico, mientras el gobierno propuso *reemplazar* las paritarias por un incremento de *45%*" (de Pablo, 1980).

El decreto 1649, del 14 de junio de 1975, creó el salario *conformado*, "el cual absorberá de pleno derecho todos los importes remunerativos acorda-

dos parcialmente en cada actividad, liquidados y abonados hasta el día de la fecha, cualquiera fuera la denominación de los mismos", al tiempo que limitó al 19 de junio [es decir, dio 5 días] el plazo para finalizar las convenciones colectivas de trabajo convocadas por la resolución del mT 48, del 5 de febrero de 1975, que como dije Rodrigo creía cerradas cuando inició su gestión.

"El 18 de junio se firmaron algunos convenios. Así, el gremio de la construcción firmó por el *45%* de aumento (en rigor por el *70%* sobre los salarios conformados, cuando se computan los beneficios indirectos), y también los empleados públicos firmaron por el *45%*... El 20 de junio los metalúrgicos firmaron un convenio con un aumento de *80%* y los textiles con incrementos superiores a *100%*, también vía beneficios indirectos" (de Pablo, 1980).

La circular B 1233, del 1 de julio de 1975, otorgó créditos para PyMEs hasta *70%* del incremento mensual que represente para cada firma el nuevo nivel de remuneraciones al personal, incluidas cargas sociales; para el resto de las empresas, hasta *30%*; cancelables en 3 cuotas que vencían a los 60, 90 y 120 días.

Mientras tanto y para descomprimir la restricción externa, el decreto 1680, del 18 de junio de 1975, aprobó el acta-compromiso firmado entre el gobierno y 8 empresas fabricantes de *automóviles*. Como consecuencia del cual las empresas diferirían 2 años el pago de las importaciones que hicieran entre el 1 de julio de 1975 y el 30 de junio de 1977, aceptando pagar las regalías al exterior con Bonos Externos (BONEX) y no reducir sus compromisos financieros con el exterior cubiertos con pases (*swaps*). Como contrapartida de lo cual quedaron exceptuadas de efectuar el depósito previo de importaciones, así como excluidas del sistema de fijación oficial de precios. "El acuerdo logrado difirió el pago de insumos importados que ya debían haberse pagado, por *$us 250 M.*, e igual monto para las nuevas e imprescindibles importaciones" (Rodrigo 1975 y 1986) (91).

Al mismo tiempo y para terminar con una política que implicó que "entre junio de 1973 y mayo de 1975 la secretaría de Comercio emitió *14.474* [sic] resoluciones, algunas derogaciones entre sí, otras contradiciéndose y todas haciendo más burocrático el sistema" (Rodrigo, 1975), se anunció una nueva política de precios, que consistió en el congelamiento del precio de 30 productos y la liberación del resto de los precios.

...

La interpelación parlamentaria al ministro Rodrigo, originalmente prevista para el 23 de junio de 1975, fue diferida para el 3 de julio.

"En un contexto de medidas de fuerza (paro de transportes, de docentes, y un paro general, con concentración de 10 a 14 horas en Plaza de Mayo, todo

(91) El decreto 1680/75 fue derogado por el decreto 1681, del 10 de junio de 1977.

ello dispuesto por la CGT), el ministerio de Economía formuló una nueva propuesta, la cual se conoció el 26 de junio. Consistía en anular las paritarias y disponer un aumento inmediato de *50%* de los salarios, otro de *15%* a partir del 1 de octubre de 1975 y otro también de *15%* a partir del 1 de enero de 1976. Esta propuesta fue desafiada públicamente por la CGT al día siguiente, en la referida concentración; el dirigente Oscar Smith, en reunión celebrada en la Residencia de Olivos luego de la medida de fuerza, le pidió a Isabel Perón que homologara las paritarias. La presidenta solicitó 24 horas para considerar el pedido... Al día siguiente Isabel Perón anunció en un discurso un aumento salarial de *80%*, según el referido esquema '50-15-15'. En otros términos, el Poder Ejecutivo hizo suya la posición del ministro Rodrigo. Ese mismo día renunció el ministro de Trabajo Ricardo Otero [titular de la cartera laboral desde el 25 de mayo de 1973], y su renuncia fue aceptada de inmediato" (de Pablo, 1980). Otero fue reemplazado por Cecilio Conditi (92).

El decreto 1783, del 28 de junio de 1975, le dio fuerza legal a los anuncios presidenciales, al derogar el decreto 217/75, que había dispuesto convocar a las convenciones colectivas de trabajo, y restablecer la plena vigencia del decreto 901/73, por el que se decidió prorrogar las convenciones existentes mientras durara el Pacto Social, *no* aprobando los acuerdos de las partes realizados como consecuencia de la convocatoria dispuesta por la resolución del mT 48/75; al tiempo que aumentó *80%* los salarios del sector privado, pagable según el esquema "50-15-15".

El decreto 1784, también del 28 de junio de 1975, instituyó un complemento variable de las asignaciones familiares por esposo/a y/o hijo, tendiente a restablecer un monto de ingreso mínimo para el trabajador con cargas de familia, igual a la diferencia entre la remuneración del trabajador y $ley 3.600 mensuales para el trabajador con 1 carga de familia, y $ley 4.500 mensuales para el trabajador con 3 cargas de familia. Dicho complemento sería financiado por las cajas de asignaciones familiares.

...

"El 3 de julio de 1975 se llevó a cabo la interpelación a Rodrigo por parte de la Cámara de Diputados. Durante 5 horas expusieron el titular del equipo

---

(92) Esto se complementó con "la firma de un *Acta reservada*, redactada por el ministro de Interior, ANTONIO JUAN BENÍTEZ, el secretario técnico de la Presidencia de la Nación, JULIO CARLOS GONZÁLEZ y yo. Firmada por todos los ministros, el acta estableció 4 puntos: no homologar el ministerio de Trabajo aumentos salariales superiores a *45%*; no declarar, por el término de 18 meses, nuevos ambientes insalubres (sic); exigir la sustentación de los problemas laborales entre las partes, a través de la acción judicial; y no negociar el pago de haberes en huelgas declaradas ilegales... No preocupaba sólo el aumento salarial, sino que se le requería al ministerio de Trabajo una colaboración expresa, para no disminuir transitoriamente el horario diario, por declarar el ambiente insalubre, ni permitir el pago de salarios en huelgas ilegales. El punto tercero tenía relación con la definición de los pleitos laborales en la puerta de los juzgados, y no en los estrados judiciales" (RODRIGO, 1986).

económico y sus secretarios. Al día siguiente, en una sesión que comenzó a las 10 de la mañana y culminó hacia la medianoche (luego se postergó sin fecha... y nunca más se reanudó) se produjo el 'debate', que consistió básicamente en una generalizada crítica retrospectiva, 'consejos muy generales', bromas y casi nada de discusión tecnocrática sobre el programa económico" (de Pablo, 1980).

"Mientras en Diputados se desarrollaba la interpelación, la CGT dispuso un nuevo paro, por 48 horas, a llevarse a cabo el lunes 7 y el martes 8 de julio. El paro fue levantado al mediodía del martes... ¡porque se homologaron los convenios!" (de Pablo, 1980).

En efecto, la resolución mT 3, del 7 de julio de 1975, firmada por el ministro Conditi, *homologó* las convenciones colectivas presentadas ante el ministerio de Trabajo, las cuales tendrían vigencia ente el 1 de junio de 1975 y el 30 de mayo de 1976, en tanto que a las no concluidas les fijó plazo hasta el 25 de julio de 1975 (el decreto 1865, del 8 de julio de 1975, ratificó la resolución mT 3).

A los efectos prácticos, el martes 8 de julio de 1975 Rodrigo dejó de ser ministro de Economía. El domingo 20 de julio se anunció su renuncia, la cual fue aceptada al día siguiente. El 22 de julio de 1975 el gobierno iniciado el 25 de mayo de 1973 estrenó nuevo (el cuarto) ministro de economía: Pedro José Bonanni.

6.2. Estrategia implícita

Rodrigo llegó al ministerio de Económica con un diagnóstico muy claro de la situación *económica* que existía a mediados de 1975, y —secundado por Ricardo Zinn— con la intención de actuar de manera contundente.

El referido diagnóstico era el siguiente: por las distorsiones creadas por el Pacto Social, caída de productividad y políticas monetaria y fiscal expansivas, Argentina enfrentaba un problema de precios relativos en desequilibrio y (alta) absorción interna de la producción. De este diagnóstico surgía una orientación de política muy clara: había que reequilibrar los precios relativos, subiendo los tipos de cambio, las tarifas y los precios de los bienes, con respecto a los salarios, al tiempo que había que disminuir la absorción interna de bienes para mejorar la balanza comercial. "El intento de Rodrigo, que me parece muy mal interpretado desde varios aspectos, por lo menos detectó los problemas ciertos" (Di Tella, 1980) (93).

(93) Como dije, DE PABLO (1979a) mostró las similitudes instrumentales existentes entre la política económica aplicada por FEDERICO PINEDO en 1962, y la puesta en práctica por RODRIGO en 1975. El punto enfatiza el hecho de que, frente a dificultades específicas, las recetas pueden ser similares aunque la filosofía política y cosmovisión económica de quienes las implementan sean diferentes.

Con respecto a la contundencia, tanto en velocidad como en intensidad de implementación de las medidas, testimonio que a fines de mayo de 1975 era *vox populi* que "había" que aumentar el precio de la nafta, el tipo de cambio y las tarifas eléctricas. Pero si la memoria no me falla, los aumentos verificados *superaron las expectativas más exageradas*, ya que ni los más audaces esperaban una casi triplicación del precio de la nafta (en una de las tantas conferencias que dicté en aquellos días, recuerdo haber afirmado que el problema había dejado de ser el pago de los honorarios por la disertación, para pasar a ser el de los costos de transporte entre mi casa y el lugar donde estaba hablando) (94).

6.3. Resultados

¿Cómo evaluar una gestión económica que duró entre 40 y 50 días, más allá de volver a consignar el estrepitoso fracaso que tuvo en el plano del sustento político?

Lo que particularmente no sirve es aplicar el criterio utilizado al analizar gestiones que duraron más, consistente en ver primero qué le ocurrió a los indicadores que reflejan lo que se propuso lograr la gestión económica en análisis, prestándole luego atención al resto de los indicadores, que podrían conceptualizarse como los costos, o los "efectos no queridos", de la política económica.

En efecto, Rodrigo podría decir que entre mayo y julio de 1975 mejoraron el tipo de cambio real (*37%* el comercial, 5,4% el financiero, deflactados por precios mayoristas) y las tarifas públicas en términos reales (*23,7%*, deflactadas por precios al consumidor); pero en función de cómo terminó su gestión estos resultados deben ser analizados en el contexto del fogonazo inflacionario que generó, y las fuerzas que desató.

El nivel general de los precios al consumidor aumentó *21,2%* en junio de 1975, y *34,7%* en julio, de manera que —en promedio— los precios al consumidor fueron en julio de 1975, *63,2%* superiores a los de mayo; mientras que el nivel general de los precios mayoristas aumentó *43,6%* en junio de 1975, y *32,1%* en julio, de manera que los precios mayoristas fueron en julio de 1975, *89,7%* superiores a los de mayo. Lo cual implica tasas equivalente anuales de *1.792%* y *4.554%* (sic) respectivamente, récord absoluto, hasta ese momento, en una historia inflacionaria que ya llevaba 3 décadas consecutivas en el país. En este contexto es muy difícil que la referida mejora en ciertos precios relativos hubiera podido proveer una buena "señal" a los decisores, para reasignar recursos.

¿Qué pasó con el poder adquisitivo de los salarios? En junio de 1975 los salarios básicos de convenio fueron en promedio *88% superiores* en térmi-

(94) Aunque en mayo de 1975 el dólar paralelo se había ubicado en $ley 41,45 por unidad, anticipando un *fortísimo* ajuste cambiario.

nos *reales* a los de mayo de 1975 (BCRA, Memoria 1975, página 100). Si esto fuera cierto, cabría concluir que la CGT echó al ministro Rodrigo porque casi duplicó los salarios reales. La realidad fue otra: que en medio del referido significativo fogonazo inflacionario, se fueron otorgando aumentos salariales a cuenta, y finalmente culminaron negociaciones que se aplicaron de manera retroactiva (95) las cuales, imputadas al período que corresponden, y deflactadas por los precios del mismo período, generan los antológicos pero ilusorios referidos resultados (96). Todo esto referido al aumento promedio, a lo que hay que agregar la enorme dispersión entre sectores, que llevaría años corregir (97).

"Pero probablemente el caso más espectacular de cambio en los precios relativos se produjo a través del sistema financiero, en favor de todos aquellos que tenían (o consiguieron, aunque deben haber sido los menos) créditos a tasas de interés nominales que, por haber sido notoriamente inferiores a la tasa de inflación, resultaron ser *absurdamente* negativas en términos reales" (de Pablo, 1980). Ejemplo: quien depositó $ley 1 en mayo de 1975 a plazo fijo, con lo que le devolvieron —incluyendo intereses— en julio de 1973 pudo comprar, en términos reales, el equivalente de *$ley 0,63* (de seguir a este ritmo durante 1 año, hubiera recuperado el equivalente de *6,3 centavos*); mientras que quien consiguió un préstamo de $ley 1 en mayo de 1975, con lo que pagó —incluyendo intereses— en julio de 1973 canceló su deuda en términos reales con el equivalente de *$ley 0,56* (de seguir a este ritmo durante 1 año, la hubiera cancelado pagando el equivalente de *2,8 centavos*). En otros términos, dado lo inesperado de la intensidad del fogonazo inflacionario Rodrigo generó una significativa licuación de activos y pasivos, redistribuyendo riquezas y pobrezas, por lo que el referido ministro es muy popular entre quienes en ese momento eran deudores, pero no precisamente entre los acreedores. "La deuda privada pasó de *20%* del PBI en 1974, a *11%* en 1975, es decir, se licuó a algo más de la mitad" (Arriazu, Leone y López Murphy, 1987) (98).

Como consecuencia del shock, la actividad económica se contrajo de manera significativa. El índice de ventas minoristas de bienes durables que

---

(95) El decreto 2080, del 4 de *agosto* de 1975, aumentó a partir del 1 de junio (sic) de dicho año, los salarios públicos.

(96) "En 1975 y 1976 los ajustes salariales se practicaron bajo el concepto 'premios y bonificaciones'. Durante 1975 la participación de 'vacaciones, enfermedad y accidentes' alcanzó el mayor índice del período 1975-1985 (con excepción de 1981), atribuible principalmente a la vigencia de una legislación laboral protectora" (LECHUGA, BOLOGNA y SUÁREZ, 1986).

(97) Más de 2 décadas después, y por efecto de la "ultraactividad", los convenios colectivos aprobados en esta época siguen en vigencia.

(98) En mi propia familia tengo ejemplos de cada uno de ellos. Un familiar mío, que vendió su casa durante el período y no pudo deshacer la operación, terminó viviendo en otra de la mitad de superficie cubierta, sin que le quedara ningún saldo; mientras que otro, que se había endeudado más allá de todo lo razonable para construir su casa y amueblarla, se casó prácticamente sin deudas.

estimó Feldman (1977), haciendo mayo de 1975 igual a 100, se ubicó en *58* en junio de dicho año y en *28* en julio (la demanda de alimentos no debe haber caído tanto, aunque seguramente también acusó el impacto).

...

A la luz de estos resultados, y de la forma en que terminó la gestión Rodrigo, lo que se vivió entre junio y julio de 1975 muestra que tener un buen diagnóstico económico es necesario pero no suficiente para llevar adelante una política económica exitosa. Porque la estrategia no se pudo seguir implementando por falta de respaldo político.

En palabras del propio Rodrigo, en su discurso del 30 de junio de 1975: "Todo el encuadre del plan fue puesto en peligro por la marcha de las convenciones paritarias, que fijaron en forma inesperada salarios que superaron en muchos casos en más de 150% los niveles vigentes en mayo... El equipo económico, en el orden interno carece del respaldo político y social que debe servir de base a cualquier accionar de un gobierno democrático, y en el sector externo falta la capacidad de poder para tomar medidas que deben ser necesariamente realizadas" (Rodrigo, 1975).

"Con el célebre decreto que otorgó aumentos por ley, el gobierno produjo el 'Miguelazo' [por Lorenzo Miguel, líder de la Unión Obrera Metalúrgica]. Fue un pacto militar-sindical, que reeditaba lo de Augusto Timoteo Vandor años atrás, y fue el acta de defunción del gobierno peronista" (Zinn, 1996). Por lo cual, según Rodrigo, "lo que ocurrió a mediados de 1975 no fue un *Rodrigazo* sino un *Sindicalisazo*" (Rodrigo, 1986) (99).

...

Rodrigazo o sindicalisazo, a mediados de 1975 se produjo una divisoria de aguas. "Algo muy profundo parece estar ocurriendo en la economía argentina. Tan profundo que es probable que cuando en el futuro los historiadores económicos analicen los últimos lustros de la historia económica argentina, van a elegir a *mediados de 1975* como el momento que divide a la historia económica (todo lo ocurrido desde esa fecha en adelante) de la *prehistoria* económica (todo lo que pasó hasta mediados de 1975)... La causa fundamental de la transformación que a mi juicio se está operando en nuestro país surge del hecho de que como consecuencia de haber sido expuesto a condiciones económicas extremas, el argentino medio tiene hoy una cultura económica individual muy desarrollada. Lo que al 30% anual de inflación exigía un cierto esfuerzo de imaginación para ser com-

(99) En la interpretación de DI TELLA (1983) la política económica de RODRIGO, y la reacción de la CGT, fueron los precios que hubo que pagar para que el peronismo en particular, y Argentina en general, se quitara de encima a LÓPEZ REGA.

prendido, resulta evidente cuando la tasa de inflación anual tiene 4 ó más dígitos" (de Pablo, 1977) (100).

7. Bonanni

Así como Rodrigo fue el más conocido de los 6 ministros de Economía del período analizado en este capítulo, su sucesor fue el menos conocido de ellos, a pesar de que era su segunda gestión económica (había ocupado el ministerio de Hacienda entre el 4 de junio de 1952 y el 19 de setiembre de 1955) (101). Fue, además, la gestión más corta, ya que duró apenas *21* días.

Es importante enfatizar lo que estaba ocurriendo en Argentina cuando el 22 de julio de 1975 Pedro José Bonanni se hizo cargo del ministerio. "Los sindicatos, con el apoyo de los políticos moderados, lograron desembarazarse de López Rega y Rodrigo. Pasaron a ocupar el centro del escenario político y se convirtieron en el principal respaldo del gobierno" (Di Tella, 1983). Bajo el título "El movimiento obrero argentino ante la situación nacional", el propio 22 de julio de 1975 la CGT publicó una solicitada donde, luego de rechazar el plan Rodrigo porque "un plan económico, con resabios del más perimido liberalismo, pretendió recurrir a las viejas fórmulas, tantas veces empleadas para pauperizar a los argentinos, quebrar la economía nacional y entregarnos a la voracidad de las centrales financieras del poder económico internacional", propuso "concretamente retomar el espíritu y los lineamientos del Plan Trienal", para lo cual recomendó "congelar los precios, restablecer los subsidios a los principales productos alimenticios, nacionalizar el comercio exterior, iniciar de inmediato negociaciones bilaterales con todas las áreas del Mundo, y sindicalizar las Obras Sociales y el Instituto Nacional de Obras Sociales".

La victoria política de la CGT no fue gratuita desde el punto de vista económico, ya que convirtió una crisis que todavía estaba latente, aunque percibida como cada vez más cercana, en una crisis abierta, donde encima echaron al cirujano del quirófano antes de que concluyera la operación, dejando al paciente con el corazón abierto y sin anestesia.

Con el "asesoramiento" de la CGT implícito en la referida solicitada, en julio de 1975 hubiera sido muy difícil salir de la crisis. Encima de lo cual

---

(100) Inmediatamente después del RODRIGAZO, BORDA (1975) afirmó: "es sorprendente la fuerza de los preconceptos jurídicos. Aún los espíritus más críticos ceden ante el peso de su autoridad... Antes de ahora he sostenido en libros y sentencias lo que hoy se me presenta como un error evidente... Es necesario asegurar al acreedor que en el momento del pago recibirá una suma equivalente, en su poder adquisitivo, a la que el deudor debió pagar en la fecha estipulada en el contrato... No es de extrañar, por lo tanto, que se esté acentuando en nuestra doctrina y jurisprudencia un movimiento cada vez más pujante para que se reconozca la desvalorización monetaria en las deudas de dinero".

(101) Si bien en ese momento la conducción económica efectiva estaba en manos de GÓMEZ MORALES.

estaba el propio Bonanni, quien en vez de ser parte de la solución se convirtió en parte del problema.

...

"El 30 de julio de 1975, cauto, sin energías, Bonanni pronunció su primera y única alocución pública" (Muchnik, 1978), en la cual dijo textualmente: "El ministerio a mi cargo ha trazado su programa de acción con vistas a alcanzar los siguientes objetivos: 1) justa relación entre precios y salarios; 2) contención del proceso inflacionario; 3) eliminación de las maniobras monopolistas y especulativas; 4) promoción del comercio exterior; 5) equilibrio del balance de pagos; 6) racionalización del crédito; 7) incremento de las inversiones; 8) aumento de la producción agropecuaria e industrial; 9) impulso a las economías regionales; 10) austeridad en el gasto público; y 11) política tributaria equitativa... Como con el esfuerzo mancomunado de todos hemos de encontrar el camino, la excelentísima señora presidente ha decidido convocar a los trabajadores, empresarios, partidos políticos, gobernadores, diputados y senadores, para que contribuyan a este propósito con la alta inspiración de servir a la Patria... La inauguración de las tareas que se le confían a las fuerzas convocadas se realizará en un acto a celebrarse próximamente, para lo cual se cursarán las respectivas invitaciones, en las cuales se solicitará la remisión de las propuestas o iniciativas para la formulación del plan de emergencia y la designación de las personas que intenvendrán en las deliberaciones. En esa oportunidad se darán los detalles acerca de la organización de los trabajos" (102).

En otros términos: el ministro de Economía propuso nada menos que *11* objetivos de política económica, pero como no sabía cómo lograrlos convocó *públicamente* a quien supiera, para que se acercara al ministerio y se lo dijera (103). En condiciones normales esto es una catástrofe; en medio de las heridas abiertas por el Rodrigazo o Sindicalisazo era literalmente suicida.

"Respondieron la invitación ministerial la CGE (las recomendaciones fueron redactadas el 23 de julio de 1975, pero antes de ser entregadas a las autoridades fueron aprobadas por unanimidad en un congreso realizado en Tucumán el 2 y 3 de agosto), la Confederación Industrial Argentina (CINA), formada por la incorporación de la Unión Industrial Argentina (UIA) a la CGE (cuya posición se conoció el 25 de julio), y Alvaro Carlos Alsogaray (cuya propuesta fue difundida el 5 de agosto)" (de Pablo, 1980).

En solicitada publicada el 8 de agosto de 1975 la CGE propuso que "en forma inmediata deben autorizarse los precios industriales ya solicitados;

---

(102) El discurso ratificó la declaración que BONANNI leyó al comenzar su gestión, cuando afirmó que "el ministerio a mi cargo se propone convocar a la mayor brevedad a todos los sectores representativos de la comunidad, para proyectar en conjunto el Plan de Emergencia que la actual situación reclama con urgencia" (DE PABLO, 1980).

(103) Esto fue literalmente así. Me consta porque un diputado opositor me envió a su secretario, para que le dijera qué debía recomendarle al ministro.

debe disponerse el reconocimiento automático de los mayores costos de todos los contratistas del Estado; se impone una perentoria regularización de los problemas salariales derivados de las últimas convenciones colectivas; es necesario establecer una liquidez adecuada al nuevo nivel de costos y precios, para lo cual hay que adecuar los montos de los créditos; la banca oficial debe avalar a las empresas nacionales, a fin de que tengan acceso al crédito internacional en condiciones similares a las multinacionales; hay que normalizar los pagos del Estado a sus proveedores y contratistas; hay que otorgar a las Cajas de Crédito Cooperativo líneas de redescuento en igualdad de condiciones que los Bancos; hay que renegociar la deuda externa en base a un plan de amortización de acuerdo a la capacidad proyectada de pagos del país; hay que establecer que los títulos de la deuda externa son la única forma de pago de las transferencias al exterior en concepto de dividendos, intereses y utilidades; hay que apoyar en esta emergencia los créditos a corto plazo y pases *(swaps)* del sector privado; hay que adecuar el tipo de cambio exportador, que sufrió un fuerte deterioro frente a los costos internos; hay que suprimir el seguro de cambio con depósito previo obligatorio para las importaciones; hay que eliminar del presupuesto Nacional todas las partidas desarrolladas en el último período que, sin atender a necesidades imperiosas de orden social, fueron decididas con criterio no económico [sic]; hay que lanzar una moratoria y condonación de sanciones previsionales, aduanera e impositiva; hay que implementar el impuesto al patrimonio y poner en vigencia el impuesto a la renta normal potencial de la tierra". "Escrito en un estilo más sobrio que el de la CGE, el documento de la CINA hizo suyas en buena medida las recomendaciones de política económica efectuadas por la CGE" (de Pablo, 1980).

"Más allá de que el ministro Bonanni pedía un imposible, de la lectura de los documentos reseñados surge claramente la naturaleza sectorial de las recomendaciones, encarada en la pretensión de cada uno de aislar su mejor posición sectorial, independientemente del estado general de la economía. Así, el pensamiento obrero aparece concentrando su atención en el cumplimiento de las paritarias, adoptando posiciones insólitas sobre precios e ingenuas en materia de comercio exterior y sector financiero; mientras que el pensamiento empresario aparece concentrando su atención en una reabsorción de los incrementos salariales a través del aumento de los precios, con recomendaciones sobre comercio exterior y sector financiero incompatibles con un mínimo de orden monetario y fiscal" (de Pablo, 1980).

Alsogaray, por el contrario, formuló un diagnóstico y la correspondiente propuesta "sistémicos". "La presente crisis se debe a la anarquía introducida en el sistema económico, que ha trastornado y está paralizando la vida nacional... Argentina no está pasando por un mal momento económico, sino que está asistiendo a la destrucción total del orden económico... Esta vez o caemos en el comunismo o aplicamos una economía sensata... Lo que corresponde hacer, lo que formalmente propongo, es que se reúnan los dirigentes políticos y sectoriales, para llegar a un acuerdo en la elección entre los 2 ó 3 programas concretos y prácticos posibles, y para establecer una tregua política de 2 a 3 años, referida específicamente al tema económico, es decir, que no se discutiría dicho tema, se otorgarían plenos poderes a la conducción económica y se apo-

yaría incondicionalmente a los responsables de aplicarla... Quienes claman llegar a 1977 'aunque sea en muletas o en camilla', deberían tomar en cuenta esta advertencia y abandonar siquiera por una vez sus intereses y cálculos electorales o sectoriales, para facilitar ese acuerdo. De lo contrario bien pronto tendrán que lamentar su empecinamiento en el error, que a esta altura es ya inconcebible y ciertamente intolerable" (*La Nación*, 6 de agosto de 1975).

...

En el plano de las medidas concretas, la resolución del ministerio de Trabajo 37, del 25 de julio de 1975, prorrogó *sin plazo* las negociaciones de las convenciones colectivas de trabajo; el decreto 2049, del 30 de julio, le dio forma legal (efectivizar me parece una exageración) a un pedido que había hecho Gómez Morales el 15 de abril del mismo año, referido a una política de economía y austeridad en la administración pública. Según la referida norma "los ministros secretarios de Estado y de la Presidencia de la Nación y autoridades de los organismos descentralizados, de la Corporación de Empresas Nacionales, etc., deberán ajustar su gestión al más riguroso criterio de austeridad y contención del gasto público, a cuyo efecto adoptarán o propondrán, según fuere el caso, las medidas que consideren más adecuadas a ese fin, complementarias de las que se disponen por el presente decreto, cuyo cumplimiento exigirán con la mayor estrictez (ejemplos: prohibición de adquisición de automóviles y aviones; determinación de que el traslado al o los lugares de destino, así como el regreso, deberán efectuarse por la vía directa más corta. Sic.); y el decreto 2112, del 8 de agosto, dispuso para los empleados públicos, un anticipo de *100%* de las remuneraciones vigentes, a cuenta de mejoras salariales dispuestas a partir del 1 de junio de 1975.

Los tipos de cambio comercial y financiero aumentaron aproximadamente *20%* durante el período en consideración. Además de lo cual la circular BCRA RC 545, del 21 de julio de 1975, dispuso que las entidades financieras debían venderle el BCRA, el excedente de su posición neta del mercado financiero al 15 de julio de 1975; la B 1252, del 4 de agosto, dictó las normas referidas a los *bancos de inversión*, en materia de proporciones y límites operativos; la B 1254, del 7 de agosto, fijó en *60%* anual la tasa de interés máxima para los intereses punitorios que podrían cobrar las entidades financieras; y RC 551, del 11 de agosto, dispuso lo mismo que la RC 545, referida a la posición general neta al 8 de agosto de 1975.

El 9 de agosto de 1975 Bonanni anunció una *tregua* de precios y salarios, a cuyo efecto, naturalmente, el BCRA acordaría las líneas de crédito y el sistema bancario arbitraría las normas operativas que correspondieran para satisfacer con la máxima fluidez el financiamiento requerido en la emergencia. La cual no se aplicó, porque un par de días después el ministro renunció.

...

Bonanni dejó el gabinete Nacional junto con otros 5 ministros, como parte de una reorganización ministerial. "Un singular episodio se vivió el 11 de agosto de 1975, fecha en la cual juraron los otros 5 ministros, pero no el de

Economía, a pesar de que a los periodistas se les había distribuido antecedentes y fotos de Ernesto J. Soubelet. Hasta aquí los hechos, a lo cual puedo agregar algo que sólo sé 'porque lo escuché'. Estaba todo preparado para el juramento, pero en una reunión informal en la que participaban los 6 nuevos ministros, 'alguien' le preguntó al de Economía en qué iban a consistir sus líneas de política económica, y como el candidato a ministro se sintió cuestionado por su interlocutor, rehusó jurar como nuevo titular del equipo económico. Quizás la anécdota sea apócrifa, pero esto sólo puede deducirse de una explicación personal de los protagonistas, no de las condiciones generales de la época" (de Pablo, 1980). Como un bombero, Cafiero regresó apresuradamente de Europa, donde estaba al frente de la embajada argentina ante el Vaticano, para convertirse en el quinto ministro de Economía del período en consideración.

8. Cafiero

Después de Bonanni (en rigor, después de Gelbard-Gómez Morales-Rodrigo-Bonanni), Antonio Francisco Cafiero (en rigor, Cafiero y su viceministro, Guido José Mario Di Tella) significó una recuperación de la cordura en materia de decisiones públicas referidas a la economía, lo cual le devolvió cierta probabilidad a la pretensión política de llegar a las elecciones de 1977, "aunque sea con muletas".

"En aquellos difíciles y delicados momentos una estrategia para el sector externo, capaz de sortear la crisis y que al mismo tiempo fuese compatible con el propósito de mantener un razonable nivel de actividad interna, no era una tarea sencilla. Máxime si además se requería la adopción de medidas tendientes a desacelerar el fuerte impulso inflacionario derivado de las medidas de 'shock' adoptadas en junio/julio de 1975" (Cafiero, 1994).

Así como hay gestiones económicas donde los yerros técnicos consumen capital político, hay gestiones económicas donde la carencia de poder político le impide obtener resultados que hubieran resultado factibles en circunstancias más normales. Para peor, el complicado contexto político inicial se fue debilitando sistemáticamente a lo largo de los 173 días que, a partir del 14 de agosto de 1975, duró la gestión en análisis.

En efecto, como se dijo antes en este capítulo, el 13 de setiembre de 1975 Isabel Perón se trasladó a Córdoba, con licencia por 1 mes como presidenta de la Nación, siendo reemplazada por Italo Argentino Luder. Cuando se esperaba (¿en el sentido de la expectativa, o sólo de la esperanza?) que Luder completara el período, Isabel Perón decidió reintegrarse al cargo. En palabras del viceministro Di Tella: "La reaparición de Isabel en octubre de 1975 tuvo efectos muy negativos, y para mí en noviembre ya era muy claro que habría un golpe en marzo de 1976 y que el gobierno tenía los días contados (104).

(104) Un primer golpe, intentado el 18 de diciembre de 1975, falló. 9 días después "la *Asamblea Permanente de Entidades Gremiales Empresarias* (APEGE) inició una campaña con una solicitada en la cual instaba a todos los empresarios a 'definirse y actuar'" (MUCHNIK, 1978). "APEGE buscó deliberadamente crear un clima prerrevolucionario" (DI TELLA, 1990).

Manejar la economía teniendo los días asegurados es muy difícil, hacerlo con los días contados es más difícil todavía [el subrayado es mío]... Isabel Perón, una presidenta nominal hasta el 20 de octubre de 1975, inició en ese momento una especie de retoma de poder y el gobierno quedó empatado desde octubre de 1975 hasta enero de 1976, cuando la derecha tomó el control total, e hizo el último intento echando al sector moderado (105)... ¿Qué hubiera ocurrido si el gobierno hubiera terminado en manos de Luder? Tampoco hubiera funcionado" (Di Tella, 1980).

En este poco propicio contexto político Cafiero tuvo a su cargo la conducción económica.

8.1. Medidas adoptadas

"Cuando llegamos al ministerio de Economía tuvimos que enfrentar 3 problemas urgentes: una situación externa crítica, el camino hacia una recesión severa, y la inflación" (Di Tella, 1990). En el discurso que pronunció el 25 de agosto de 1975, Cafiero expresó lo mismo en los siguientes términos: "el peligro más inmediato que amenaza a la familia argentina es el de la desocupación. Si no hacemos nada para conjurar este peligro, a fin de año podría ser que tuviéramos un millón de trabajadores en la calle [una forma de hablar, ya que esto hubiera implicado una tasa de desocupación de *10%* de la fuerza laboral, contra *3,5%* observada en abril de 1975]... El desempleo se debe, fundamentalmente, a la drástica caída de la liquidez de la economía... He impartido instrucciones al BCRA para que ponga en marcha líneas de crédito para reconstruir la liquidez, en grado que conjugue el proceso inflacionario y el nivel de empleo... Pensamos aplicar medidas para obtener la desaceleración gradual de la inflación... Para enfrentar los pagos de deuda externa, me propongo visitar países que ya me han manifestado su deseo de colaborar con soluciones financieras internacionales para la República... El programa económico no es negociable en ninguna instancia internacional... La estrategia liberadora de la Nación está ligada fundamentalmente al desarrollo de sus exportaciones, para lo cual tenemos que tener un tipo de cambio exportador adaptado a la evolución de los costos internos... El déficit fiscal alcanzó niveles como jamás ha conocido la República, en parte porque mientras el Estado debe gastar al nivel de precios actuales, recauda al nivel de precios preexistentes" (106).

En el plano de las medidas, esto concretamente significó lo siguiente:

a. Tipos de cambio y política comercial. Se crearon y eliminaron segmentos del mercado de cambios oficial, se modificaron los tipos de cambio, y

---

(105) "A comienzos de noviembre de 1975 ISABEL PERÓN trató de recuperar su poder, pero no pudo —inmediatamente— reemplazar a los ministros de Interior y Economía" (DI TELLA, 1990).

(106) Nítida alusión al hecho modelado por OLIVERA (1967), y que la literatura especializada conoce como efecto OLIVERA-TANZI; claro que no en ese momento porque TANZI publicó su trabajo en 1977.

se alteraron las proporciones en que los diferentes segmentos del mercado de cambio oficial se utilizaron en la liquidación de las operaciones de exportación e importación.

A los tipos de cambio comercial y financiero, la resolución del ministerio de Economía (mE) 17, del 25 de agosto de 1975, le agregó el tipo de cambio *financiero especial*, aplicable a ingresos y egresos por gastos de viaje y turismo, demás movimientos de capitales y otros movimientos de fondos; la resolución mE 380, del 17 de noviembre, eliminó el segmento *comercial* del mercado de cambios oficial; la mE 6, del 5 de enero de 1976, agregó el tipo de cambio *libre*, al disponer que las entidades financieras autorizadas para operar en cambios, podrían adquirir y vender moneda extranjera en concepto de gastos de viaje y turismo, a las cotizaciones que convinieran libremente con los vendedores; y la mE 7, también del 5 de enero, dispuso que los excedentes de posición en moneda extranjera que mantuvieran las casas de cambio, como consecuencia de la resolución mE 6/76, debían ser aplicados a la suscripción de BONEX (107).

La modificación de los tipos de cambio volvió al sistema de minidevaluaciones o *crawling peg*, aplicado entre abril de 1964 y fines de 1966 con frecuencia trimestral, y entre abril de 1971 y setiembre de 1972 con frecuencia mensual. En efecto, como lo muestra el cuadro Nº 7, durante los 5 meses y medio que duró su gestión Cafiero modificó los tipos de cambio en 10 oportunidades, es decir, con frecuencia aproximadamente *quincenal* y aumentos equivalente mensuales de *8%*; además de que la resolución del mE 37, del 16 de enero de 1976, y la 45, del 19 de enero de dicho año, aumentaron *20%* el tipo de cambio importador y exportador respectivamente, junto a una elevación de *5* puntos porcentuales en los derechos de exportación, y rebaja de *5* puntos porcentuales en los reembolsos. Durante el período la estructura de tipos de cambio oficiales se mantuvo constante, con el tipo de cambio financiero *28%* por encima del comercial, el financiero especial *42%* por encima del financiero, y por consiguiente el financiero especial *82%* por encima del comercial.

POLÍTICA CAMBIARIA

Cuadro Nº 7

Desde	Tipo de cambio			Financ/ Comerc.	Financ. espec/ Financ.	Financ. espec/ Comerc.
	Comercial	Financiero especial	Financiero			
	($ley por dólar)			(%)		
Ago. 11, 75	33,50	42,50		26,9		
Ago. 26	34,45	44,20	63,00	28,3	42,5	82,9

(107) Más allá del eufemismo de los gastos de viaje y turismo, la creación de un segmento libre en el mercado oficial de cambios no eliminó el mercado paralelo, el cual siguió debiendo su existencia —por ejemplo— a razones de evasión impositiva.

Desde	Tipo de cambio			Financ/ Comerc.	Financ. espec/ Financ.	Financ. espec/ Comerc.
	Comercial	Financiero especial	Financiero			
Set. 15	35,65	45,75	65,20	28,3	42,5	82,9
Set. 26	36,40	46,70	66,50	28,3	42,4	82,7
Oct. 13	37,70	48,30	68,80	28,1	42,4	82,5
Nov. 5	39,40	50,50	71,90	28,2	42,4	82,5
Nov. 21		52,80	75,10		42,2	
Dic. 15		58,00	82,45		42,2	
Dic. 29		60,80	86,40		42,1	
Ene. 12,76		63,10	89,70		42,2	
Ene. 26		65,50	93,10		42,1	
Feb. 10		68,70	97,70		42,2	
(modificaciones, en %)						
Ago. 26						
Set. 15	3,5	3,5	3,5			
Set. 26	2,1	2,1	2,0			
Oct. 13	3,6	3,4	3,5			
Nov. 5	4,5	4,6	4,5			
Nov. 21		4,6	4,5			
Dic. 15		9,8	9,8			
Dic. 29		4,8	4,8			
Ene. 12,76		3,8	3,8			
Ene. 26		3,8	3,8			
(equivalente mensual, en %)						
Ene. 26,76/ Ago. 26,75		8,0	8,0			

Fuente: Elaborado en base a BCRA.

El ingreso de los exportadores, así como el costo de los importadores, no sólo se modificó por el aumento de los tipos de cambio, sino también por el cambio de la "mezcla" con que los diferentes segmentos del mercado de cambios oficial, entraron en las diferentes operaciones de comercio exterior. Así, como lo muestra el cuadro Nº 8, entre agosto de 1975 y enero de 1976 el importador vio aumentado el número de pesos que pagó por cada dólar importado, y el exportador el número de pesos que recibió por cada dólar exportado, entre *103* y *158%* dependiendo de sí al comienzo de la gestión Cafiero utilizaba el segmento financiero o comercial, respectivamente, del mercado oficial de cambios.

TIPOS DE CAMBIO MÚLTIPLES

Cuadro Nº 8

Desde	Operaciones de exportación								Operaciones de importación				Tipo de cambio resultante		
	Comercial		Financiero		Financiero especial		Res. mE 45/76	Libre	Comercial	Financiero	Turista	Res. mE 37/76	Exportación		Importación
	Promoc.	No prom.	Promoc.	No prom.	Promoc.	No prom.							Promoc.	No prom.	
	(% de cada tipo de cambio, en las operaciones)												($ley por dólar)		
Mar. 3,75		100							100					10,00	10,00
	40		60						40	60			13,00		13,00
			100							100			15,00		15,00

Desde	Operaciones de exportación								Operaciones de importación				Tipo de cambio resultante		
	Comercial		Financiero		Financiero especial		Res. mE 45/76	Libre	Comercial	Financiero	Turista	Res. mE 37/76	Exportación		Importación
	Promoc.	No prom.	Promoc.	No prom.	Promoc.	No prom.							Promoc.	No prom.	
Abr. 14,75															
Jun. 5,75	100	100									100				21,00
Jul. 16,75	100	100							100				26,00	26,00	26,00
			100						100				28,08	28,08	28,08
										100			35,40		35,40
Oct. 7,75		100	100												
					100								46,70	36,40	
Oct. 27,75													66,50		
									100						37,70
									75	25					40,35
Nov. 7,75										100					48,50
									75	25					42,18
									55	45					44,40
Nov. 12,75			100	100						100					71,90
					100								50,50	50,50	
Nov. 18,75													71,90		
Ene. 19,76										100					71,90
							100					100	86,28		86,28
							97	3							
Ene. 26,76							97	3							

Fuente: Elaborado en base a BCRA.

Además, del lado de las *importaciones*, el decreto 2445, del 5 de setiembre de 1975, limitó a *6* meses el término de admisión en los *depósitos fiscales*, de las mercaderías llegadas al país por vía marítima, fluvial o terrestre, y a *3* la arribada por vía aérea; la ley 21.037, del 11 de setiembre de 1975, dispuso que en los *contratos de mutuo* cuyo cumplimiento se hubiera pactado en moneda extranjera, el acreedor debería acreditar que las divisas objeto de la obligación habían ingresado al país en cumplimiento de la ley 20.557, de 1973 (inversiones extranjeras); la resolución mE 333, del 6 de noviembre, modificó el régimen de *pago* de las importaciones, al disponer que algunas de ellas sólo podrían cursar, por el segmento comercial del mercado de cambios, hasta *75%* de su valor FOB; el decreto 4215, del 30 de diciembre, elevó a *3%* la *tasa de estadística* que pagarían las mercaderías importadas; la resolución mE 5, del 5 de enero de 1976, dispuso que en el caso en el cual el *seguro de cambio* obligatorio por importaciones no se pudiera concertar por falta de disponibilidades para efectuar el correspondiente depósito en pesos, quedaría a opción de los interesados prescindir de dicho seguro, en cuyo caso la remesa al exterior se cursaría al tipo de cambio que correspondiera a la fecha de la transferencia, más *20%* (la circular BCRA RC 585, también del 5 de enero, dictó normas complementarias a la mE 5/76); la resolución mE 8, del 5 de enero, dictó normas referidas al pago al exterior en concepto de *dividendos, utilidades, regalías y asistencia técnicas o reembolso de capitales repatriables*; el decreto 80, del 10 de enero, suspendió la aplicación del impuesto especial a la compra de divisas para gastos de *viajes al exterior*; la resolución mE 36, del 16 de enero, dispuso que se cursarían al tipo de cambio especial del mercado financiero, el alquiler de *containers, los seguros, los fletes, etc.*; y la resolución mE 37, del 16 de enero, dispuso que el pago de las importaciones se efectuaría al tipo de cambio que correspondiera a la fecha de la transferencia al exterior, más *20%*, y que a opción de los importadores se acordaría un *seguro de cambio* por *50%* del valor FOB de la mercadería a importar, con el solo depósito del equivalente en pesos de dicho *50%*.

Mientras que del lado de las *exportaciones*, el decreto 2784, del 6 de octubre de 1975, dispuso que el *reembolso* a la exportación también se liquidaría sobre los *fletes* abonados por el exportador; el decreto 2785, también del 6 de octubre, creó el *Registro de contratos de operaciones de exportación*; y el decreto 2786, dictado en la misma fecha, otorgó un reembolso de *40%* a los contratos de exportación de planta completa o planta "llave en mano"; la resolución mE 335, del 10 de noviembre de 1975, elevó algunos *derechos* de exportación (ejemplos: los que estaban en 40 y 45% aumentaron a *50%*, los que estaban en 25% aumentaron a *40%*, etc.); la resolución mE 497, del 16 de diciembre, dispuso que la liquidación de divisas provenientes de ciertas exportaciones se realizaría al tipo de cambio del segmento *financiero* del mercado de cambios; la mE 35, del 16 de enero de 1976, dispuso que *97%* de las divisas provenientes de exportaciones de productos que tuvieran establecido precios índice, se negociarían por el segmento *financiero* del mercado oficial de cambios, y el *3%* restante en el mercado libre; la mE 45, del 19 de enero, dispuso que las divisas provenientes de las exportaciones de bienes nuevos, que hasta ese momento se liquidaban en el mercado financiero de cambios, se negociarían al tipo de cambio de dicho segmento del mercado, más *20%*, al tiempo que elevó algunos derechos de exportación y disminuyó algunos reembolsos; y la mE 69, del 23 de enero, dictó normas referidas a la negociación de parte de las divisas provenientes de la exportación de productos que no tuvieran fijado precios índice.

b. Salarios, jubilaciones y pensiones. La ley 21.008, del 20 de agosto de 1975, dejó sin efecto las *quitas zonales* o reducciones de salario que pudiera resultar de leyes, decretos, disposiciones reglamentarias del derecho del trabajo, convenciones colectivas o acuerdos de partes; el decreto 2361, del 29 de agosto, aumentó *80%* el salario del personal del *servicio doméstico*; el decreto 2556, del 17 de setiembre, dispuso que en el sector *público* se abonaría, a cuenta y como anticipo de las mejoras salariales acordadas a partir del 1 de junio de 1975, *130%* de las remuneraciones y adicionales, excepto asignaciones familiares; la ley 21.223, del 30 de setiembre, dispuso que los trabajadores en relación de dependencia, públicos y privados, que cumplieran sus tareas al sur del paralelo 42, percibirían un *suplemento salarial por zona desfavorable de residencia* (el decreto 3043, del 22 de octubre, vetó la ley 21.223); y el decreto 4146, del 30 de diciembre de 1975, creó un *adicional por título* para los empleados *públicos*, del *25%* en el caso de los títulos universitarios con estudios de por lo menos 5 años, de *10%* con estudio de 1 a 3 años, etc.

El decreto 2719, del 1 de octubre de 1975, derogó el decreto 1783/75, dictado durante la gestión Rodrigo, que había dispuesto no homologar las convenciones colectivas de trabajo, reemplazándolas por un aumento salarial de *80%*, pagadero *50%* con retroactividad al 1 de junio de 1975, *15%* a partir del 1 de octubre de dicho año y otro *15%* desde el 1 de enero de 1976; el decreto 2720, también del 1 de octubre, dispuso que los ministerios de Trabajo y Economía crearan el Instituto Nacional de las Remuneraciones, la Productividad y la Participación, integrado con representantes de los ministerios de Trabajo y Economía, de la CGT y de organizaciones empresarias, con el objeto de proponerle al Poder Ejecutivo la modificación trimestral del salario

mínimo, vital y móvil, así como de informar trimestralmente la disminución que se hubiera producido en el salario real de los trabajadores, agregando que a través del Instituto se canalizase la operatividad de las cláusulas de reajustes salariales establecidas en las convenciones colectivas de trabajo; el decreto 3032, del 21 de octubre, suspendió todos los efectos de las cláusulas de convenciones colectivas de trabajo y estatutos especiales, que establecían reajustes de remuneraciones, cualquiera fuera la naturaleza, hasta tanto resolviera en definitiva el organismo previsto en el decreto 2720/75 (108); y el decreto 3507, del 21 de noviembre, a partir del 1 de noviembre de dicho año aumentó *$ley 1.500* mensuales las remuneraciones de los trabajadores del sector *privado* y empresas del Estado, lo cual aumentó *34,5%* los salarios básicos de convenio, al tiempo que introdujo la indexación salarial, al disponer que el Poder Ejecutivo Nacional procedería en enero de 1976, a reajustar los salarios en forma directamente proporcional al aumento del costo de la vida producido en noviembre y diciembre de 1975.

El decreto 333, del 29 de enero de 1976, aumentó *18%* (o $ley 1.500, lo que fuera mayor) a partir del 1 de enero de 1976, los salarios de los empleados *públicos* —excepto empresas públicas— vigentes al 31 de diciembre de 1975, junto a lo cual el art. 3 del referido decreto dispuso que además del aumento dispuesto por los artículos anteriores, los agentes incluidos en los alcances del presente decreto percibirían un incremento adicional de $ley 1.500 mensuales; el decreto 350, también del 29 de enero, aumentó *18%* (o $ley 1.500, lo que fuera mayor) los salarios de los empleados *privados*, y los de las empresas del Estado, aclarándose que el aumento se calcularía sobre las remuneraciones fijas que por todo concepto resultaran de convenciones colectivas de trabajo celebradas a partir del 1 de junio de 1975, sobre los montos de los reajustes de salarios efectuados con posterioridad a esa fecha y homologados por el ministerio de Trabajo, y sobre el incremento salarial dispuesto por el decreto 3507/75, cualquiera fuera el carácter que revistieran los reajustes o fueren liquidados y abonados como sumas independientes, lo cual aumentó *31,7%* los salarios básicos de convenio.

El decreto 2327, del 1 de setiembre de 1975, a partir del 1 de agosto de 1975 aumentó *69%* las *asignaciones familiares*, a cuenta de los aumentos que se dispusieran a partir de 1 de enero de 1976; el decreto 3118, del 23 de octubre, las aumentó *65%* a partir del 1 de octubre de dicho año; y el decreto 562, del 10 de febrero de 1976, las elevó *40%* desde el 1 de enero de 1976.

Además la ley 21.103, del 29 de setiembre de 1975, restableció la vigencia de la ley 19.722, de 1972, que había posibilitado el *pago directo* de las asignaciones familiares, para beneficiar a los trabajadores rurales ocupados en la recolección y carga de algodón; la ley 21.235, del 30 de setiembre, dispu-

(108) Lo cual no sorprende dado que "los de la UOM querían más salarios que los de SMATA, y SMATA más que la UOM lo cual, como puede imaginarse, era un problema de difícil solución" (DI TELLA, 1980).

so que las *deudas* a las cajas de asignaciones familiares, serían *actualizadas* desde el momento en que fueran debidas, hasta aquél en que se efectuara el pago; y el decreto 114, del 12 de enero de 1976, incluyó dentro de los beneficiados por las asignaciones familiares, a los profesionales que realizaran guardias activas de 24 horas en las unidades hospitalarias y asistenciales dependientes de la secretaría de Salud Pública.

El decreto 2272, del 25 de agosto de 1975, a partir del 1 de agosto de dicho año elevó *36,8%* las *jubilaciones y pensiones*, al tiempo que elevó a $ley 3.700 y $ley 2775 mensuales, respectivamente, los haberes mínimos (37% de aumento); el decreto 4137, del 30 de diciembre, a partir del 1 de noviembre de 1975 las aumentó $ley 960 y $ 720, al tiempo que elevó a $ley 4.500 y a $ley 3375, respectivamente, los haberes mínimos (21,6% de aumento); y el decreto 501, del 5 de febrero de 1976, a partir del 1 de enero de 1976 las aumentó *20,45%*.

La ley 21.118, del 30 de setiembre de 1975, modificó el *régimen jubilatorio*, disponiendo que tendrían derecho a la jubilación *anticipada* las *mujeres* que hubieran cumplido *45* años de edad, acreditaran *20* años de servicios y *15* de aportes; que el haber de la jubilación ordinaria sería equivalente a *70%* de la remuneración mensual asignada al cargo, oficio o función de que fuera titular el afiliado, a *73%* al año de vigencia de esta ley, a *76%* a los 2 años, a *79%* a los 3 años y a *82%* a los 4 años de vigencia; que el haber mensual de la jubilación anticipada para la mujer sería equivalente a *75%* de la jubilación ordinaria que le hubiere correspondido; al tiempo que incrementó *160%* los haberes de jubilaciones y pensiones vigentes al 31 de mayo de 1975, absorbiéndose los acordados con posterioridad a esa fecha, considerándoselos como pagados a cuenta (el decreto 688, del 19 de febrero de 1976, reglamentó la ley 21.118). "Esta ley [reglamentada por el decreto 688, del 19 de febrero de 1976] fue derogada un año después [por la ley 21.327, del 4 de junio de 1976], pero su costo para el sistema fue muy grande... En 1975 [también] aparecieron las jubilaciones de privilegio" (de Estrada, 1993).

Además la ley 21.063, del 19 de setiembre de 1975, dispuso que los beneficiarios de pensiones a la vejez, graciables y de leyes generales, gozarían de *asignaciones familiares*, en iguales condiciones y por los mismos montos que los jubilados y pensionados del régimen nacional de previsión; la ley 21.073, del 23 de setiembre, dispuso que los beneficiarios mayores de *80* años percibirían la totalidad de los beneficios que les pudiera corresponder por aplicación de la ley 18.037, de 1969, y de los aumentos generales que se concedieran; la ley 21.074, también del 23 de setiembre, instituyó el *subsidio por sepelio* de los beneficiarios del régimen nacional de previsión y de pensiones no contributivas a la vejez, por invalidez, graciables y de leyes generales; la ley 21.120, del 30 de setiembre, dispuso que los jubilados que reingresaran a la administración pública, podrían optar por seguir percibiendo la jubilación sin limitación alguna, haciendo renuncia a la remuneración que correspondiera al nuevo cargo, con excepción de los gastos de representación, protocolares u otros adicionales que les fueran liquidados mensualmente; la ley 21.124, también del 30 de setiembre, dispuso que los agentes del

Poder Legislativo, que tuvieran como mínimo *60* años de edad para los varones, y *57* para las mujeres, con *30* años de servicios computables, de los cuales *2* años podrían haber sido prestados en dicho Poder, podrían optar por acogerse a los beneficios de la ley 20.572, de 1973, que le permitía a los *altos funcionarios públicos*, jubilarse por el régimen jubilatorio judicial, aclarándose que el aporte de los afiliados comprendidos en esta ley sería el vigente en el régimen común, incrementado en *2* puntos; la ley 21.153, dictada en la misma fecha, dispuso que el *principio de la jubilación única* no sería de aplicación en los casos en los cuales los organismos o sistemas no integrantes del sistema nacional de previsión, no reconocieran servicios y remuneraciones a los fines del otorgamiento de las prestación y de la determinación de su monto; la ley 21.205, también del 30 de setiembre, instituyó un régimen jubilatorio suplementario para los *escribanos* de Capital Federal y Tierra del Fuego; la ley 21.224, dictada en la misma fecha, dispuso que tendría derecho a *pensión* todo argentino nativo o naturalizado, o extranjero con más de *25* años de residencia en el país, que hubiera cumplido *70* años, no tuviera ingresos propios o bienes de fortuna (el decreto 3072, del 22 de octubre, vetó la ley 21.224); y el decreto 109, del 12 de enero de 1976, dictó las normas referidas a la liquidación y pago de las prestaciones a *magistrados y funcionarios judiciales* y del ministerio público.

La ley 21.092, del 26 de setiembre de 1975, dispuso que los empleadores contribuyeran con *2,5%* de los salarios, y el trabajador *1%* (más otro tanto, si tenía familiares a cargo), para el financiamiento de las *obras sociales*; y la ley 21.216, del 30 de setiembre, volvió a incrementar los aportes y contribuciones a las obras sociales.

Por último, la ley 21.222, del 30 de setiembre de 1975, creó el *Museo del trabajo y del movimiento obrero argentino*, que debería testimoniar el esfuerzo humano cumplido en nuestras tierras desde las épocas primitivas hasta nuestros días.

c. Precios y mercados de bienes. Las resoluciones de la secretaría de Comercio 33 y 34, del 15 de setiembre de 1975, fijaron la política de precios.

La resolución 33 tiene 3 anexos, los 2 primeros listan productos (23 el anexo I, como arroz elaborado, fideos, pan francés, carne vacuna, etc.; 24 el anexo II, como leche en polvo, dulce de leche, duraznos al natural, cerveza, café, té, etc.) y el anexo III lista empresas (aproximadamente las *530* más grandes). Los precios de los productos incluidos en el anexo I mantendrían los niveles vigentes, con carácter de máximos, y requerirían para su modificación autorización expresa, la cual debía ser solicitada por la cámara empresaria correspondiente. Los fabricantes y/o fraccionadores de los bienes enumerados en el anexo II, no incluidos en el anexo III, cuyo monto de ventas en los 12 meses anteriores a la presentación superara los $ley 60 M., sólo podrían modificar los precios legales vigentes previa presentación ante la Dirección Nacional de Política de Precios. Los nuevos precios serían puestos en vigencia a los 20 días corridos de la presentación, si no hubiera mediado observación o comunicación en contrario por parte de la secretaría de Comercio (este

último procedimiento también se aplicaría a las empresas incluidas en el anexo III). El resto de las empresas deberían establecer sus precios de venta computando como máximo, en concepto de utilidad, el promedio aritmético de la rentabilidad operativa con respecto a sus ventas, antes de impuesto a las ganancias, correspondiente a cada uno de los últimos *10* ejercicios (sic). La resolución 34 estableció la información que las empresas le debían proporcionar a la secretaría de Comercio.

Además, la ley 21.056, del 17 de setiembre de 1975, dispuso que en los medios de *transporte* nacional de media y larga distancia, se destacarían las bellezas naturales del país, sus lugares históricos y centros turísticos, exhibiéndose fotos, láminas, afiches, etc.; el decreto 3191, del 29 de octubre, declaró en *estado de emergencia económica* la comercialización de ganado *vacuno*; el decreto 111, el 12 de enero de 1976, modificó el *código alimentario argentino*; y el decreto 206, del 16 de enero, a los "auténticos" (sic) productores *tabacaleros* correntinos y misioneros, les otorgó un pago extra.

d. Tarifas públicas. La ley 21.145, del 30 de setiembre de 1975, redujo *50%* el precio de pasajes y fletes, en las empresas estatales de *transporte*, para los *actores*, artistas y técnicos de compañías de teatro y de variedades argentinas, de reconocida idoneidad y antecedentes artísticos (el decreto 3086, del 23 de octubre, vetó parcialmente la ley 21.145); la ley 21.195, también del 30 de setiembre, dictó las normas referidas al plazo para solicitar el mantenimiento del servicio, con exención de multas, a las *conexiones clandestinas* a *OSN*; y la ley 21.226, dictada en la misma fecha, redujo *50%* las tarifas de *transporte* público y privado, para todos los beneficiarios del régimen nacional de previsión que tuvieran *60* ó más años (el decreto 3127, del 23 de octubre de 1975, vetó la ley 21.226).

El nivel general de las tarifas públicas aumentó *25%* a partir de noviembre de 1975, como consecuencia de aumentos bien diferentes en los distintos productos ("aumentó *128%* el precio del carbón, *80%* la tarifa de gas, *40%* el viaje en subte, *10%* el viaje en tren, no sufriendo modificaciones otras tarifas". de Pablo, 1980). A comienzos de 1976 aumentó *95%* la tarifa de electricidad.

e. Tasas de interés y política de pases (swaps). La circular BCRA B 1300, del 27 de noviembre de 1975, a partir del 1 de diciembre de 1975 fijó en *40%* anual la tasa de interés de los depósitos en caja de ahorros de cualquier entidad financiera, lo cual implicó un aumento sustancial, porque hasta ese momento dichos depósitos devengaban 16% anual de interés; la circular B 1301, también del 27 de noviembre, *liberó* la tasa de interés para los depósitos a plazo fijo intransferibles, aceptando hasta el 31 de enero de 1976 la cancelación anticipada de los vigentes hasta el 30 de noviembre de 1975, por lo que la tasa de interés en caja de ahorros fue la única tasa de interés pasiva que quedó regulada por el BCRA; y la circular B 1314, del 26 de diciembre, autorizó a partir del 1 de enero de 1976, la constitución de depósitos a plazo fijo nominativos transferibles *ajustables*, según el índice de precios mayoristas nacionales no agropecuarios elaborado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, correspondiente al *segundo mes anterior* al de la fecha de

cada imposición y el determinado con igual antelación al del vencimiento del contrato (este desfasaje daría lugar a la realización de operaciones financieras muy lucrativas); y el decreto 81, del 10 de enero de 1976, elevó las tasas de interés de los Bonos nacionales para obras públicas, pasándolas de entre *21 a 27%* anual, a entre *35 y 40%* anual (109).

Por su parte, la circular BCRA B 1290, del 17 de noviembre de 1975, modificó las tasas de interés activas (las que las instituciones financieras le cobran a los deudores) a partir del 1 de diciembre de 1975; pero era tal la velocidad de los acontecimientos que la circular B 1302, del 27 de noviembre, volvió a aumentar las tasas de interés activas *también desde el 1 de diciembre de 1975*. Como consecuencia de ambas modificaciones, la tasa de redescuento general para los bancos, que desde mediados de julio de 1975 era de 36% anual, fue aumentada 12 puntos porcentuales, ubicándose en *48%* anual; en tanto que la circular B 1305, del 4 de diciembre, aumentó las tasas de redescuento (en 12 puntos porcentuales el redescuento general de la zona I y II, que fue fijado en *40%* anual).

---

(109) Todas estas medidas fueron la respuesta de las autoridades a las consecuencias del aumento de la tasa esperada de inflación. "Los títulos públicos con cláusula de reajuste permitieron obtener rendimientos reales positivos, mediante la inversión en activos de riesgo mínimo y liquidez comparable a los depósitos de ahorro, constituyéndose en una alternativa más atractiva que la colocación de fondos a tasas fijas. A valores de mercado, a fines de 1975 los valores públicos con cláusula de ajuste equivalían a *16,5%* de la oferta monetaria... Los factores mencionados determinaron un profundo cambio en la composición de los activos financieros del sector privado, disminuyendo la participación de los depósitos a interés fijo e incrementando la de los títulos públicos con cláusula de ajuste" (BCRA, Memoria 1975). "Se creó un ambiente especulativo, no tanto con acciones como con títulos públicos, algunos de los cuales se ajustaban por el índice de precios mayoristas, y otros por el dólar oficial" (DI TELLA, 1990). Cuando la tenencia de títulos públicos indexados se combinó con su utilización como garantía de préstamos a tasa de interés nominal inferior a la tasa esperada de inflación, con cuyos fondos se compraban más títulos para repetir la operación original, se generó la "bicicleta" financiera, ya mencionada anteriormente en este mismo capítulo, a raíz de una circular del BCRA dictada durante la gestión GÓMEZ MORALES... precisamente para evitarla.

"Como segunda opción luego de los títulos públicos indexados, los ahorristas tuvieron a su disposición el mercado de aceptaciones, donde en operaciones a 180 días la tasa de interés pasó de *24,8%* anual en enero de 1975, a *38,9%* anual en junio y a *78,9%* anual en diciembre de 1975" (BCRA, Memoria 1975).

Como consecuencia de todo esto, entre enero de 1975 e igual mes de 1976, los billetes y monedas aumentaron 2,4 puntos porcentuales su participación dentro de la cantidad total de dinero, los depósitos en cuenta corriente 6,7 puntos porcentuales, y los "otros" depósitos 7,1 puntos porcentuales; en tanto que los depósitos en caja de ahorros perdieron 11,1 puntos porcentuales de participación (pasó de 26% a 15% del dinero total), y los depósitos a plazo fijo 5,2 puntos porcentuales (pasó de 8% a 3%). Se entiende porqué la gente se desplazó de depósitos en caja de ahorro y plazo fijo a otros depósitos, pero; ¿por qué aumentó la participación, dentro de la cantidad total de dinero, de billetes y monedas y depósitos en cuenta corriente, que no devenga *ningún* interés? Porque entre enero de 1975 e igual mes de 1976 la cantidad real de dinero disminuyó *45%*, como consecuencia del aumento en la tasa esperada de inflación, de manera —sobre todo a partir de mediados de 1975— el dinero se utilizó casi exclusivamente como "medio de pago de aceptación general", y por consiguiente había que mantenerlo en las variedades más líquidas.

La crisis externa obligó no sólo a mantener sino a incentivar que las empresas que pudieran endeudarse en el exterior, realizaran operaciones de pases (*swaps*). "Las operaciones de pase provienen de créditos en divisas, que las empresas obtienen en el exterior: dichas divisas son vendidas al contado en el mercado de cambios, y recompradas simultáneamente a un plazo determinado (habitualmente 180 días), al mismo tipo de cambio más una prima de futuro" (BCRA, Memoria 1976).

"Son conocidas las desventajas de las operaciones de 'swap', porque implican un subsidio para operaciones financieras que sólo están en condiciones de realizar un reducido número de empresas y operadores económicos... Pero en las circunstancias en que se desenvolvía la economía nacional hacia mediados de 1975 fueron un recurso obligado para captar divisas frente a otras opciones, más ortodoxas, pero más inconvenientes si se tiene en cuenta el complejo de objetivos económicos y sociales que el gobierno debía defender" (Cafiero, 1994).

"La prima de futuro en operaciones a 180 días, fue de *21%* anual hasta setiembre de 1975, *24%* hasta noviembre, y *32%* desde diciembre" (de Pablo, 1980), a caballo de lo cual la circular B 1265, del 2 de setiembre de 1975, le otorgó hasta *50%* de crédito interno, al contravalor en pesos de cada nueva operación de pase concertada antes del 30 de noviembre de 1975, a la tasa general de redescuento, es decir, *40%* desde el 1 de diciembre de 1975 (la circular B 1315, del 30 de diciembre, limitó el crédito interno a *40%* del equivalente en pesos de la operación de pase).

El incentivo fue suficientemente intenso como para que en setiembre de 1975 el stock de operaciones de pases superara *$us 900 M.* (Muchnik, 1978), que se convirtieron en *$us 1.260 M.* a fines de marzo de 1976 (BCRA, Memoria 1976) (110). El "regalo" no era ignorado por las autoridades, quienes lo toleraron ante la ausencia de alternativas ("la política de pases era pésima, y la política del no uso de los swaps era catastrófica, porque los swaps eran imprescindibles" (Di Tella, 1980).

Entre setiembre de 1975 y enero de 1976, la *base monetaria* aumentó 105% en términos nominales (*15,4%* equivalente mensual), la cantidad de *dinero* 90,1% (*13,7%* equivalente mensual), y el *crédito del sistema bancario al sector privado* 65,3% (*10,6%* equivalente mensual); lo cual, deflactado por precios mayoristas, implicó aumentos de *16%* y *7%*, y disminución de *7%* respectivamente. En otros términos, durante el período en considera-

(110) Cancelar esto de inmediato hubiera implicado emitir el equivalente de *37%* de la base monetaria de fines de marzo de 1976. Lo cual explica las implicancias que esta herencia tuvo sobre la política monetaria inicial del próximo gobierno ("las operaciones de pase y las de seguro de cambio para importaciones contribuyeron sustancialmente a la expansión de la oferta monetaria. Se dio la paradoja de tener restricción externa con efecto monetario positivo". BCRA, Memoria 1976).

ción, a pesar de la caída de la tasa de inflación no se produjo la remonetización de la economía.

Además, la ley 21.217, del 30 de setiembre de 1975, dispuso que el Banco Hipotecario Nacional otorgara *préstamos hipotecarios* individuales o globales, a las empresas que en virtud de la vigencia de promoción industrial, decidieran radicar industrias, o ya se hallaran radicadas, en el interior del país; el decreto 3236, del 3 de noviembre, dispuso emitir *Bonos patrimoniales para entidades financieras*, por $ley 6.000 M. (equivalentes a *$us 41,5 M.*, al tipo de cambio paralelo), a 10 años de plazo y 7% de interés anual, ajustables por los precios mayoristas nacionales no agropecuarios; la circular B 1299, del 27 de noviembre, dispuso que no se permitirían más de 5 extracciones por mes, en cada cuenta de *caja de ahorros*; y la B 1310, del 24 de diciembre de 1975, posibilitó que pudieran recibir crédito bancario, empresas que tuvieran excedentes financieros, y los colocaran en valores ajustables.

f. Política fiscal. En materia de *ingresos*, la ley 21.133, del 30 de setiembre de 1975, modificó el destino de la recaudación del *PRODE*, asignando no menos de *40%* a premios, *12%* a comisiones a los agentes receptores, *5%* a las entidades vinculadas con el fútbol, etc.; el decreto 3237, del 3 de noviembre, eximió del pago del impuesto a las *ganancias*, a las obligaciones y demás valores emitidos por la JNG o entidades bancarias oficiales nacionales, que instrumentaran operaciones en moneda extranjera destinadas a financiar la compra y exportación de granos que realizara la Junta; y la ley 21.251, del 31 de diciembre, modificó el régimen de *coparticipación* de la recaudación impositiva.

En materia de *gastos*, la ley 20.986, del 13 de agosto de 1975, le otorgó un subsidio al *Centro privado de rehabilitación del lisiado de 9 de julio*; la ley 21.125, del 30 de setiembre, facultó a la delegación argentina ante la Comisión Técnica Mixta *Salto Grande*, para individualizar los bienes declarados de utilidad pública y sujetos a expropiación; la ley 21.134, también del 30 de setiembre, creó el Fondo nacional para la construcción de *viviendas para el personal militar*, integrado con *3%* de los recursos que obtuviera la Lotería Nacional de Beneficencia y Casinos; la ley 21.172, dictada en la misma fecha, dispuso la *fluoración o defluoración* de las *aguas* de abastecimiento público de todo el país, hasta alcanzar el nivel óptimo de ion flúor; la ley 21.220, también del 30 de setiembre, declaró prioritario y de interés nacional el estudio, proyecto y ejecución de las obras de aprovechamiento del *Paraná Medio*; el decreto 2874, del 10 de octubre, modificó normas para relanzar obras *paralizadas* por causas excepcionales e imprevistas originadas en la situación económica de la plaza; el decreto 2875, también del 10 de octubre, dispuso que se adoptara una nueva mecánica para el *reconocimiento* de variaciones de costos en las obras públicas; y el decreto 3532, del 24 de noviembre, dispuso que el ministerio de Economía tendría a su cargo la supervisión, coordinación y aprobación de todo acto, contrato, gestión o negociación de crédito o convenio a celebrar entre la Nación, las provincias, las municipalidades y las empresas del Estado, y financistas o proveedores

del país o del exterior, por los que se originarán obligaciones de pago en *moneda extranjera.*

En materia de *empresas del Estado y promoción*, la ley 21.065, del 23 de setiembre de 1975, declaró de utilidad pública la ejecución de proyectos de plantas requeridas por *IME*, para la fabricación de vehículos automotores y de los motores que los equiparan; el decreto 2758, del 2 de octubre, *suspendió* provisoriamente disposiciones del estatuto de la Corporación para el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa; y el decreto 3658, del 1 de diciembre, ratificó la decisión del Estado nacional de construir, instalar y explotar comercialmente una planta productora de *carbonato de sodio*, por el proceso Solvay, en San Antonio Oeste, provincia de Río Negro.

g. Negociaciones financieras internacionales. "Viajé a Estados Unidos acompañado por el secretario general de la CGT y el titular de la CGE. Los llevé porque primero le había expuesto al país un programa claro de desarrollo y distribución" (Cafiero, 1995). El "idilio" continuó el 24 de octubre de 1975, cuando el ministro, la CGT y la CGE publicaron un documento titulado *Por una nueva concertación social dinámica.*

"La estrategia que finalmente se adoptó fue la de negociar créditos internacionales públicos y privados incondicionados, y atraer capitales mediante la intensificación de las operaciones de 'swap'. El acceso a los créditos tipo 'stand by' quedaría así como un recurso de última instancia... A principios de setiembre de 1975, durante la asamblea anual del FMI en Washington, se realizaron breves pero agitadas negociaciones a través de las cuales se logró la concertación de 2 operaciones: las 'facilidades petroleras' y los 'créditos compensatorios por caída de exportaciones', los cuales no involucraron compromiso alguno por parte del gobierno argentino en orden a su política económica o financiera interna... Por lo cual me opuse a que el Fondo enviara una misión a Argentina" (Cafiero, 1994).

"Conseguimos que el Partido Justicialista se aviniera a una negociación con el FMI. Muy ardua, muy tensa, pero exitosa. Tímida, pero no heterodoxa... Las condiciones políticas generales no hacían recomendable ir al Fondo, aunque había un margen de maniobra mucho mayor del que estaba en nuestras propias cabezas" (Di Tella, 1980). "Se iniciaron negociaciones con el FMI para obtener financiación por caída de exportaciones, que era automático, e importación de petróleo, que requería la presentación de un plan consistente, aunque menos riguroso y preciso que el demandado para obtener un acuerdo *stand by*. El ministro Cafiero precisó que no pensaba firmar ningún acuerdo de este último tipo. El FMI rechazó el programa, pero con ayuda del Departamento de Estado de Estados Unidos finalmente se logró un acuerdo" (Di Tella, 1990).

Argentina recibió fondos por *$us 820 M.*, distribuidos así: FMI, $us 220 M. ($us 135 M. por caída de exportaciones, $us 85 M. por facilidades petroleras); Banco Interamericano de Desarrollo, $us 100 M.; Venezuela, $us 60 M.; Chase Manhattan Bank, $us 100 M.; First National City Bank of New York, $us 100 M.;

consorcio de bancos argentinos, $us 70 M.; prefinanciación de exportaciones de granos, $us 170 M. (111).

La ley 21.254, del 31 de diciembre de 1975, aumentó el aporte argentino al *Banco Interamericano de Desarrollo*, en *$us 446,7 M.*.

El cuadro Nº 9 muestra la evolución de la *deuda externa* a partir de 1972. Entre fines de 1972 y de 1976, la deuda externa total creció *43%* (*9,4%* equivalente anual), al pasar de $us 5.788 M. a $us 8.279 M., *disminuyendo* tanto como proporción del PBI, porque pasó de 21,8% a fines de 1972 a 18,6% a fines de 1975 y 1976, como (neta de reservas) como proporción de las exportaciones, porque pasó de *2,8* años a fines de 1972, a *2,6* años a fines de 1975, y a *1,7* años a fines de 1976.

DEUDA EXTERNA

Cuadro Nº 9

Fin de	Deuda pública	Deuda privada	Deuda total	Deuda-reservas/ export.	Deuda/ PBI
	(millones de dólares)			(años)	(%)
1972	3.089	2.699	5.788	2,8	21,8
1973	3.426	2.807	6.233	1,6	20,0
1974	4.558	3.410	7.968	1,7	20,4
1975	4.021	3.854	7.875	2,6	18,6
Mar. 1976	3.936	3.697	7.633		
1976	5.189	3.090	8.279	1,7	18,6
	(variaciones anuales, en %)				
1973	10,9	4,0	7,7		
1974	33,0	21,5	27,8		
1975	-11,8	13,0	-1,2		
1976	29,0	-19,8	5,1		
	(variaciones equivalentes anuales, en %)				
1976/1972	13,8	3,4	9,4		
	(participación en la deuda total, en %)				
1972	53,4	46,6			
1973	55,0	45,0			
1974	57,2	42,8			
1975	51,1	48,9			
1976	62,7	37,3			

Fuente: Elaborado en base a BCRA.

La evolución no fue pareja en la deuda pública y privada. "La deuda externa privada creció significativamente menos que la pública. La primera creció fundamentalmente durante 1974 y 1975, como consecuencia de los

(111) Que en muy poca medida significaron "plata fresca" (las reservas del BCRA aumentaron $us 150 M. entre fines de setiembre y de noviembre de 1975).

fuertes incentivos otorgados a la entrada de capital privado de corto plazo... La deuda privada por importaciones reflejó la evolución de las compras al exterior, en virtud de que existió obligación de obtener financiamiento externo, tanto para importaciones de bienes corrientes como de capital (112)... La deuda del sector público aumentó principalmente como consecuencia del endeudamiento de las autoridades monetarias, para hacer frente a la crisis de balance pagos de 1975 y comienzos de 1976" (Sommer, 1977).

h. Otras medidas. El decreto 4163, del 30 de diciembre de 1975, dispuso que el BCRA propondría al Poder Ejecutivo las bases a las que se ajustarían los concursos o licitaciones públicas de los bienes a expropiarse, con el objeto de lograr la reversión a la banca oficial, o en su defecto, a la banca comercial privada calificada como nacional, de la actividad operativa que cumplían los bancos incluidos en la ley 20.522, de 1973. En cualquier caso los adquirentes se harían cargo del personal de cada una de las entidades, de modo que para nada se innovara con relación a la situación laboral existente".

Durante la gestión Cafiero el Congreso aprobó un conjunto de leyes que sugieren creciente permeabilidad del Poder Legislativo a la presión de grupos organizados. Además de la ya referida ley 21.118, que modificó el régimen jubilatorio, la ley 21.055, del 17 de setiembre de 1975, estableció con carácter de emergencia para todo el país y hasta el 31 de julio de 1977, el *prorrateo de los despachos al consumo de los vinos de mesa.* Para el período comprendido entre el 1 de agosto de 1975 y el 31 de julio de 1976 se libraron al consumo 3.491.082 Hl trimestrales en la Provincia de Mendoza, y 1.393.701 Hl en la Provincia de San Juan (¡qué precisión en las metas! ¿Y el vino producido en las otras provincias?); la ley 21.128, del 30 de setiembre de 1975, dispuso que toda persona que transportase cosas por automotor, por cuenta propia o ajena, estaría obligada a aportar *1%* del monto total de los ingresos que reciba en concepto de fletes a la *Obra Social* de la Federación Nacional de Trabajadores Camioneros y Obreros del Transporte Automotor de Cargas (la ley 21.128 fue derogada por la 21.419, del 17 de setiembre de 1976); y la ley 21.148, también del 30 de setiembre de 1975, otorgó una compensación especial para la *zafra azucarera* 1975, con carácter de excepción, equivalente a las deducciones practicadas a los cañeros, en las liquidaciones que le realizaron los compradores por aplicación del sistema establecido por la ley 19.597, de 1972 (113).

8.2. Estrategia implícita

El viceministro Di Tella me ahorró el trabajo de deducir la estrategia implícita en el conjunto de medidas adoptadas.

---

(112) "Las series muestran la enorme fuga de capital durante 1975, con retorno (parcial) al año siguiente" (ARRIAZU, 1979).

(113) El art. 35 de la referida ley le permitía a los ingenios reducir el pago a los cañeros en función del contenido de sacarosa en caña inferior, así como en la pureza aparente en el jugo de primera presión. En otros términos, la ley 21.148 compensó las rebajas por menor calidad de la materia prima.

"Estábamos muy preocupados por lo que parecía ser un parate económico y el comienzo de un proceso de desocupación intenso... Cuando llegamos al gobierno el país venía de un shock brutal. Consecuencia de la no toma de una serie de medidas, sobre todo desde mediados de 1974, particularmente en el sector externo. Esto acumuló una presión que se trató de corregir con medidas requetecontradrásticas, como las que adoptó Rodrigo; pero el 'Rodrigazo' es parte de lo que ocurrió, porque la reacción del sector sindical (el 'Oterazo', por el ministro de Trabajo Ricardo Otero) es una parte tan sustancial de lo que ocurrió como el 'Rodrigazo'... Quedó una situación económica lesionada, y una sociedad irritadísima. ¿Cómo calmar las aguas en esas circunstancias, haciendo algo, asimismo, para arreglar alguna de las variables que estaba fuera de foco? Ahí es donde empezamos a hablar de política gradualista" (Di Tella, 1980).

Punto importante. Salir del "parate económico" y revertir el aumento de la desocupación (en aquél entonces objetivos complementarios, y por consiguiente obtenibles con un mismo instrumento), en agosto de 1975 no implicaba generar políticas expansivas explícitas, sino primero y principal aquietar las aguas para que la propia política económica dejara de ser la mayor fuente de incertidumbre para la decisión privada. Este es el fundamento del enfoque gradualista.

Dicho enfoque implicó modificaciones quincenales de los tipos de cambio, trimestrales en materia salarial, semestrales en materia de tarifas públicas, discrecionales en materia de precios de bienes, y de desregulación creciente en materia de tasas de interés pasivas. Dejando de lado la cuestión de la creciente debilidad política, que hace inviable cualquier esquema económico, desde el punto de vista técnico; ¿es conveniente esta asimetría, u otra vez fue mero resultado de las circunstancias?

8.3. Resultados

¿Cómo evolucionaron los agregados macroeconómicos durante la gestión Cafiero? Dado que las autoridades le dieron "máxima prioridad" a la recuperación económica y la ocupación de mano de obra, al tiempo que aplicaron un enfoque gradual en materia antiinflacionaria, la evaluación que sigue se ocupa de los indicadores económicos en el orden mencionado.

Nivel de actividad y desempleo. Entre el tercer trimestre de 1974 e igual período de 1975, el PBI total cayó *1,6%* en términos reales, el de la industria declinó *6%* (nótese la particular intensidad de la crisis en el sector manufacturero), el consumo *4,6%* y la inversión *5,9%* (*14,8%* los equipos durables de producción); mientras que entre el cuarto trimestre de 1974 e igual período de 1975 el PBI total cayó 2,7%, el de la Industria 7,6%, el consumo 7,7% y la inversión 2,9% (22,5% los equipos durables de producción) (114). De manera

(114) El valor de las exportaciones cayó *11,3%* en 1975 con respecto a 1974, siendo el tercero el único trimestre de 1975 en que se registró crecimiento. Este pobre comportamiento de las ventas al exterior se explica por una combinación de razones exógenas ("se mantuvo

que en este frente el éxito sólo se puede pensar frente a expectativas *de mayor deterioro*, generadas durante las gestiones Rodrigo y Bonanni.

La tasa de *desocupación* pasó de 3,4% de la fuerza laboral en octubre de 1974, a *3,8%* en octubre de 1975, de manera que no se produjo la tan temida "explosión" de desocupación (la tasa de *participación*, esto es, la proporción de la población total que integra la fuerza laboral, cayó *0,4* puntos porcentuales, por lo que —ajustada por tasa de participación— la tasa de desempleo hubiera pasado a *4,8%* de la fuerza laboral en octubre de 1975, de ninguna manera un resultado catastrófico).

Inflación y precios relativos. Entre setiembre de 1975 y enero de 1976, tanto el nivel general de los precios al consumidor como el de los mayoristas aumentó *78%* (*12%* equivalente mensual). Lo cual implicó una caída de la tasa de inflación, con respecto a la de mediados de 1975 (27,8% equivalente mensual entre mayo y julio de dicho año según precios al consumidor, 37,7% según precios mayoristas), aunque también un salto con respecto a la situación anterior.

¿Qué pasó con los precios relativos? No se registraron variaciones apreciables entre los precios de los diferentes bienes, en cambio cabe destacar el aumento del tipo de cambio real (entre *15 y 45%*, según los casos), el deterioro de las tarifas públicas reales (el nivel general cayó *21%*), así como la persistencia de tasas de interés nominales por debajo de la tasa de inflación, que implicó que un ahorrista que colocó $ley 1 en agosto de 1975, incluyendo intereses en enero de 1976 retiró el equivalente de *$ley 0,65*, en tanto que el deudor que tenía un crédito por $ley 1 en agosto de 1975, incluyendo intereses en enero de 1976 lo pudo devolver con el equivalente de *$ley 0,68*.

. . .

"Si se mantuvo baja la tasa de desocupación, disminuyó la tasa de inflación y se evitó una maxirrecesión, es decir, si en términos generales se cumplieron los objetivos de política económica; ¿por qué a comienzos de febrero de 1976 Cafiero dejó de ser ministro de Economía?" (de Pablo, 1980). Porque

---

en 1975 la prohibición de exportación de carne a la Comunidad Económica Europea, como consecuencia de lo cual el valor de la exportación de carnes cayó 46% con respecto a 1974". BCRA, Memoria 1975) y endógenas ("la menor cosecha 1974/75 disminuyó 27% los envíos de cereales". BCRA, Memoria 1975). Sospecho que pueden ser endógenas, porque habría que investigar si se trató de un fenómeno climático, o la menor cosecha implicó un desvío de producción hacia el segmento negro de la economía, inducido por mayores derechos de exportación y brecha entre los tipos de cambio paralelo y oficial.

En una perspectiva de más largo plazo cabe consignar el importante cambio que se produjo en la estructura de las exportaciones, no solamente en Argentina. "Entre 1970 y 1975, el valor en dólares de las exportaciones industriales creció 28,3% anual acumulativo en Argentina, 32% en Brasil, 44,3% en Corea, 38,9% en Singapur y 44,6% en Turquía. Las exportaciones industriales pasaron de 12,3% del total en 1970, a 23,6% en 1975, en Argentina, y de 9,7% del total en 1970, a 23,3% en 1975, en Brasil" (AZPIAZU, BISANG, EGGERS, JACYSZYN y MARTÍN, 1986).

"la presidenta trató de recuperar el poder pleno, obligando a renunciar a los ministros que no le eran leales, en un último intento por volver a su programa político y económico de derecha" (Di Tella, 1990).

9. Mondelli

A algunos ministros de Economía se los recuerda principalmente por alguna decisión (Pinedo, en 1962, por haber liberado el mercado de cambios), a otros por alguna afirmación (Sigaut, en 1981, por "el que apuesta al dólar va a perder"). A Emilio Mondelli se lo recuerda principalmente por una foto.

La referida foto fue tomada el 10 de marzo de 1976, en el salón de actos de la CGT. "Lorenzo Miguel sonríe, Casildo Herreras observa con aire displicente y caritativo al ministro, y Mondelli cierra los ojos, arruga la frente, se ruboriza, pidiendo perdón" (Muchnik, 1978). La foto —¡una pieza histórica, fruto casi de una "carambola", porque fue tomada por un fotógrafo que alzó sus brazos y sin poder enfocar simplemente disparó!—, también muestra a Isabel Perón, generadora de la escena cuando pidió que no lo criticaran a su ministro y los asistentes aplaudieron, dando lugar a las citadas reacciones.

La citada foto no es tanto una representación de la gestión Mondelli en sí, cuanto de la época en la que le tocó actuar. En sus palabras: "a quienes repiten las estadísticas del 24 de marzo de 1976 yo les pregunto: ¿cuáles habrían sido esos números si en vez de que yo aceptara el ministerio, Isabel Perón hubiera tenido que recurrir, no a los buenos que no aceptan, sino a algunos de los que sí aceptan? Quien sabe si la situación no hubiese sido peor... Cuando llegué al ministerio no solamente había gravísimos problemas, sino, lo que es peor, había candidatos a resolverlos que no tenían la menor idea de lo que eran esos problemas, y de los horrores que podía traer, como consecuencia, aceptar tales soluciones" (Mondelli, 1980) (115).

Cuando habían transcurrido 28 de los 50 días que duró su gestión, Mondelli pronunció su único discurso donde, entre otras cosas, afirmó que "la coyuntura actual es particularmente grave porque se superponen dificultades políticas, económicas y sociales... La situación actual no admite medias tintas... Debemos declarar al país en 'emergencia económica', lo cual implica la necesidad de imponernos una tregua social que tendrá en principio una duración de 180 días" (116). Reflexionando sobre su gestión, con posteriori-

---

(115) Como en su momento ocurriera con GÓMEZ MORALES, MONDELLI no llegó al ministerio desde la calle, sino desde el BCRA, cuya presidencia había ejercido entre agosto de 1975 y enero de 1976, es decir, durante las gestiones ministeriales de BONANNI y CAFIERO. "MONDELLI era quien más sabía del manejo de los bancos" (ZALDUENDO).

(116) El gobierno fue depuesto 19 días después de haberse lanzado este programa económico. LAGOS y TOW (1976), una semana después de anunciadas las medidas, dudaban seriamente de las chances de lograr algún éxito, no sólo por consideraciones técnicas sino también por "la desconfianza general".

dad afirmó: "no había más remedio que repetir, tal vez con alguna reducción de la dosis, las medidas que había tomado Rodrigo... Preferí tomar las medidas sin meterme en lo que llaman 'filosofía económica', para que no me pasara lo que le ocurrió a Rodrigo, que lo quiso hacer con una exhibición mucho mayor de doctrina... y se armó" (Mondelli, 1980).

Además del fenomenal vacío político, "la información estadística para decidir en momentos difíciles, no estaba disponible" (Zalduendo, en ese momento presidente del BCRA). Financiado por CEPAL Zalduendo (1977) generó un primer "tablero de luces verdes, amarillas y rojas", para monitorear la coyuntura económica.

En el plano de las medidas esto implicó lo siguiente:

Salarios, jubilaciones y pensiones. El decreto 906, del 10 de marzo de 1976, a partir del 1 de marzo de dicho año aumentó *20%* los *salarios* (el aumento iba a ser originalmente de 12%), al tiempo que creó la Comisión Especial de las Remuneraciones, la Productividad y la Participación, para negociar los futuros aumentos salariales; el decreto 1001, del 16 de marzo, facultó al ministerio de Trabajo para que dictara las normas de aplicación del decreto 906/76; y el decreto 1083, del 23 de marzo de 1976, dispuso que los empleados públicos también recibirían el aumento salarial dispuesto por el decreto 906/76.

El decreto 562, del 10 de febrero de 1976, modificó las *asignaciones familiares* con retroactividad al 1 de enero de dicho año; el decreto 502, del 5 de febrero, aumentó *194,65%* los haberes jubilatorios a percibir al 31 de diciembre de 1975, previa deducción de los aumentos otorgados durante el segundo semestre de dicho año; y el decreto 1000, del 16 de marzo, a partir del 1 de marzo de 1976 aumentó *24,11%* las *jubilaciones y pensiones.*

Tipos de cambio. Inicialmente Mondelli continuó con la política de minidevaluaciones puesta en práctica por su predecesor, pero aplicándola con frecuencia semanal. En efecto, a partir del 10 de febrero de 1976 el tipo de cambio financiero cotizó a $ley 68,70 por dólar y el financiero especial a $ley 97,70 por dólar (*4,9%* de aumento); 6 días después el tipo de cambio financiero pasó a $ley 71 por dólar y el financiero especial a $ley 101 por dólar (*3,4%* de aumento); y una semana más tarde el tipo de cambio financiero subió a $ley 74,30 por dólar y el financiero especial a $ley 105,70 (*4,6%* de aumento).

El decreto 837, del 27 de febrero de 1976, facultó al ministerio de Economía para adecuar la realización de las operaciones cambiarias determinando las condiciones, mercados y cotizaciones con arreglo a los cuales serían cursadas, atendiendo a los conceptos que involucraran y a introducir las modificaciones que las circunstancias aconsejaran... El ministerio podría delegar las facultades en el BCRA, quien podría intervenir en el mercado de cambios cuya cotización se rijiera por el libre juego de la oferta y la demanda, cuando

las circunstancias lo hicieran necesario a fin de evitar oscilaciones especulativas, sin contrariar la tendencia natural de las cotizaciones.

Como consecuencia de lo cual la circular BCRA RC 620, del 5 de marzo de 1976, reorganizó el mercado de cambios oficial alrededor de un segmento *oficial*, que cotizó a *$ley 140* por dólar, por el cual se canalizarían las operaciones que hasta entonces se cursaban por los segmentos financiero y financiero especial, y un segmento *libre*, cuya cotización resultaría del libre juego de la oferta y la demanda, por el cual se canalizaría *3%* del valor de las exportaciones, y el resto de las operaciones; y la RC 622, del 5 de marzo, *suprimió* el seguro de cambio obligatorio para las importaciones.

Precios y mercados de bienes. El decreto 561, del 10 de febrero de 1976, dispuso que la *Policía Federal* ejercería de inmediato el control y juzgamiento, en sede administrativa, de las infracciones a la ley de abastecimiento; y el decreto 578, también del 10 de febrero, declaró *de interés nacional* las actividades desarrolladas por LS 83 TV Canal 9, LS 84 TV Canal 11 y TELAM.

Tarifas públicas. El nivel general de las tarifas públicas aumentó *92,4%* entre enero y marzo de 1976. Los aumentos no fueron uniformes, para reequilibrar las disparidades que habían quedado de los aumentos anteriores ("el precio del kerosene aumentó 300%, el de la nafta común 80%, el de la nafta especial 77%, el del gas oil 23%; las tarifas ferroviarias aumentaron entre 100% y 150%, las postales 100%, las telefónicas 70%, el precio del viaje en subte 50%". de Pablo, 1980).

Créditos. La circular BCRA B 1323, del 3 de febrero de 1976, creó una nueva línea de créditos al *43% anual* de interés, para empresas pequeñas (no más de 25 personas, capital no superior a $ley 1,8 M. —equivalente a *$us 6.667*, al tipo de cambio paralelo—, y ventas anuales no superiores a $ley 18 M.), destinado a financiar inversiones en bienes de origen nacional, y atención de las necesidades de evolución indispensables para mantener o mejorar la capacidad productiva de las respectivas instalaciones, y al *46% anual* para empresas medianas (no más de 200 personas, capital no superior a $ley 13 M., y ventas anuales no superiores a $ley 130 M.). Un verdadero *regalo*, a la luz de la tasa de inflación, que muy probablemente nunca se puso en práctica.

Operaciones de pase. La circular BCRA B 1333, del 26 de febrero de 1976, prorrogó hasta el 31 de marzo de dicho año, el plazo para que las empresas que concertaran nuevas operaciones de pases, pudieran recurrir al régimen especial de financiamiento en el mercado financiero interno; pero la circular B 1334, es decir, la *siguiente*, dictada el 5 de marzo, dejó sin efecto dicho régimen a partir del 8 de marzo de 1976.

Negociación con el FMI. "Argentina tenía un mito, conforme al cual ir al Fondo Monetario Internacional era algo horrible para la Patria, parecía que se injuriaba la bandera nacional... No es cierto que a un país el Fondo le impon-

ga algo; lo que sí es cierto es que, si ese país no se impone a sí mismo una política que para el Fondo es aceptable, el FMI no le presta" (Mondelli, 1980).

Por consiguiente y "en el nombre de que la suya era 'la mejor asistencia y la de más bajo costo', el 9 de febrero de 1976 Argentina solicitó al FMI *$us 304,5 M.* ($us 130 M. por el primer tramo de crédito, $us 44,5 M. en concepto de facilidades petroleras, y $us 130 M. por compensación de caída de exportaciones). Durante la gestión Mondelli el FMI concedió el pedido de fondos en concepto de caída de las exportaciones" (de Pablo, 1980).

Estatización de la ITALO. El decreto 648, del 18 de febrero de 1976, declaró la manifiesta irregularidad y, en consecuencia, la ineficacia e inexigibilidad del contrato-concesión suscripto entre el gobierno de la Nación y la Compañía Italo Argentina de Electricidad (CIADE) con fechas 12 de enero y 30 de junio de 1961, aprobado por el decreto 5571/61, y convenio adicional de fecha 10 de febrero de 1967, aprobado por el decreto 4500/67, facultando al ministerio de Economía para que prosiguiera y eventualmente concluyera las negociaciones que se estaban realizando para la transferencia al Estado de los bienes de la empresa. Esta negociación fue finalizada durante el Proceso de Reorganización Nacional, e "investigada" durante el gobierno presidido por Raúl Ricardo Alfonsín.

Otras medidas. El decreto 687, del 19 de febrero de 1976, autorizó el *reajuste* de los proyectos de *promoción industrial*, manteniendo en lo posible el equilibrio económico financiero originario de los mismos; el decreto 714, del 20 de febrero, modificó el estatuto de la *Corporación de Empresas Nacionales*; y el decreto 879, del 5 de marzo, autorizó la creación y el funcionamiento provisorio de la *Universidad Sindical Bancaria.*

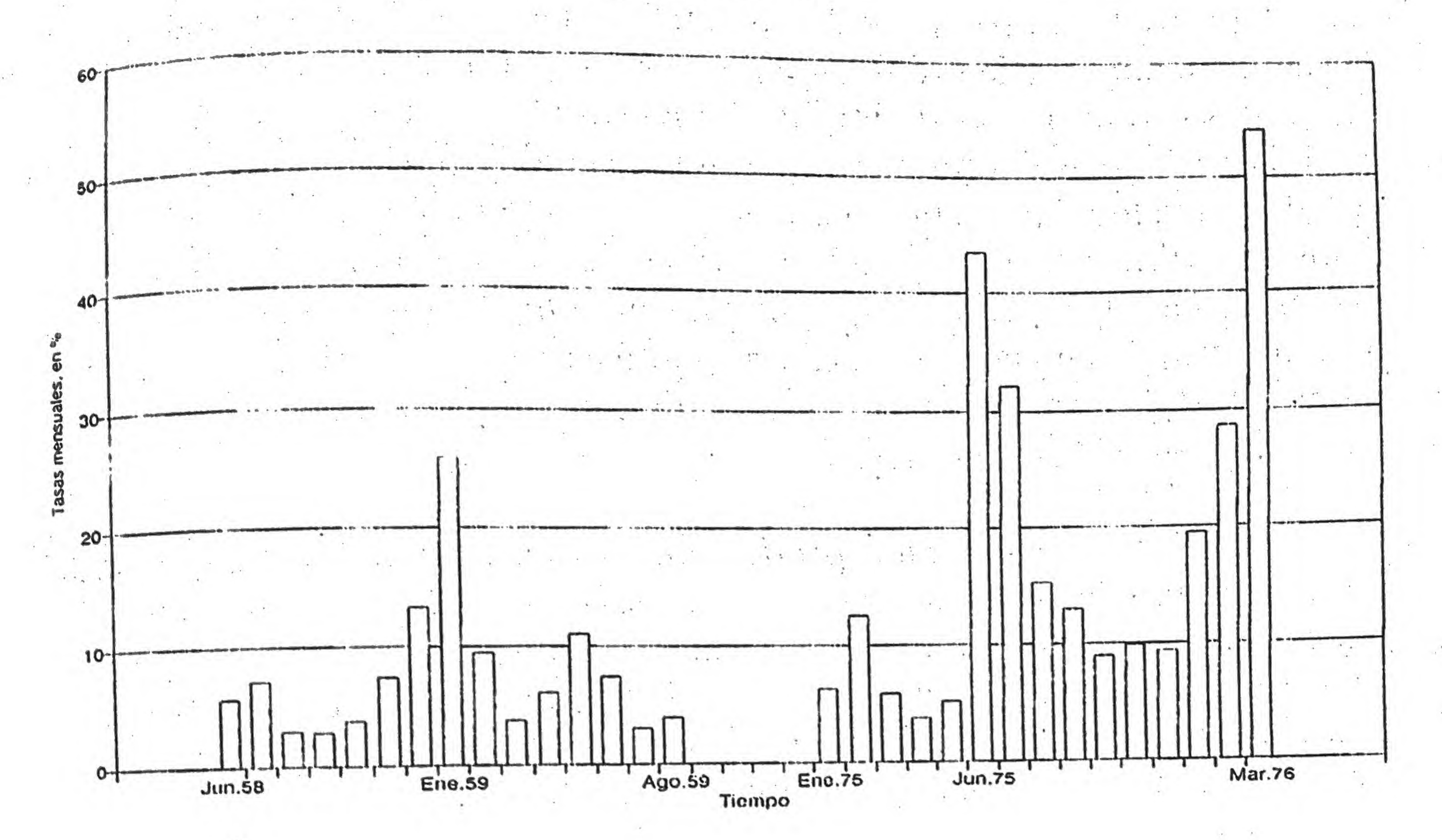
...

En el plano de los resultados, lo que durante el primer trimestre de 1976 apareció como más significativo fue la intensidad del fenómeno inflacionario, lo cual es particularmente notable en un país que en ese momento ya había sufrido 3 *décadas* de aumento sostenido en el nivel general de los precios.

El punto se ilustra con ayuda del gráfico Nº 10, que muestra el "fogonazo" inflacionario ocurrido durante el lanzamiento del programa de estabilización y desarrollo del presidente Arturo Frondizi, junto al que ocurrió a mediados de 1975 y durante el primer trimestre de 1976. La porción izquierda de la figura muestra un pico, en enero de 1959, mes en que el nivel general de los precios mayoristas había aumentado *26%*, luego de lo cual la tasa de inflación comenzó a declinar; mientras que la porción derecha muestra 2 picos, el primero durante el Rodrigazo, y el segundo durante los 3 primeros meses de 1976. En marzo de dicho año el nivel general de los precios mayoristas aumentó *54%*, casi duplicando la tasa de principios de 1959, superando el récord de mediados de 1975, pero además con tendencia *creciente* de la tasa de inflación. A comienzos de 1976 fue la primera vez que en Argentina se habló de hiperinflación.

FOGONAZOS INFLACIONARIOS
(PRECIOS MAYORISTAS)

Gráfico Nº 10



10. ¿Y entonces?

Del presente capítulo emergen las siguientes reflexiones:

El Mundo no ayudó, pero nosotros; ¿qué hicimos? No era fácil conducir la política económica argentina cuando, de manera imprevista, se produjo lo que luego se conoció como el Primer Shock Petrolero, el cual generó una escalada inflacionaria a la que las principales economías del Mundo no estaban para nada acostumbradas (el nivel general de los precios mayoristas del Grupo de los 7 —G7— aumentó *22%* en 1974, contra *3,6%* equivalente anual durante el período 1968-1972), la primera recesión en bastante más de una década en los referidos países (el PBI del G7 *se estancó* por completo en 1974 y 1975, contra un crecimiento de *4,6%* equivalente anual entre 1968 y 1972), y restricciones cuantitativas a mercados como el de la carne, particularmente importante para nosotros.

Pero menos fácil lo fue cuando, en las referidas circunstancias, las autoridades le pusieron *rocas* (más que piedritas) a las inversiones extranjeras, rechazaron el contacto con los organismos internacionales de crédito, sólo en poca medida reflejaron internamente el nuevo precio internacional del petróleo (117), y encararon la apertura económica acercando a Argentina al Mundo socialista.

(117) Como consecuencia de lo cual entre 1973 y 1975 la producción local de petróleo *cayó* 6% (la de YPF declinó 4,1%, la de los particulares 10,8%), la importación *aumentó* 2,7%, y el consumo declinó 4,9%.

Logramos nuevos récords. Ni la violencia ni la inflación nacieron a mediados de la década de 1970, pero tanto en un caso como en el otro alcanzaron niveles hasta ese momento totalmente desconocidos.

Por eso durante el período en consideración se produjo una divisoria de aguas, separando la prehistoria de la historia. En el plano de los comportamientos económicos esto implicó convertir al país en una "gigantesca Facultad de Ciencias Económicas viviente", lo cual implicó absorber cada vez con mayor velocidad las noticias desde el punto de vista de la toma de decisiones, modificar sustancialmente la frecuencia con la cual variaron los valores nominales de las variables, y por consiguiente disminuir correspondientemente el alcance y la potencia de las políticas económicas basadas en alguna suerte de ilusión monetaria, es decir, de confusión entre los valores nominales y reales de las variables.

Trabajar y estar ocupado, producción y especulación. Asignar la energía humana a trabajar, es decir, ocuparse de los consumidores, estar atento a lo que hacen los competidores, etc., o a estar ocupado, en otros términos, concurrir a los despachos públicos, a las reuniones de las Cámaras empresarias; escuchar a los economistas, a los programas de radio y TV, etc., es una decisión básica que depende de la respectiva rentabilidad esperada.

Durante el período en consideración, y particularmente como consecuencia de la política de precios aplicada durante la gestión Gelbard, el mejor uso del tiempo de los titulares de las empresas, consistió en hacer antesala durante horas, en la subsecretaría de Comercio Interior, para que algún funcionario autorizara una modificación de las listas de precios. ¿Qué quiere decir crecimiento real de una economía, y aumento del salario real efectivamente percibido por los trabajadores, cuando los números 1 de las empresas *están tan ocupados que no tienen tiempo para trabajar*? Los resultados económicos del período no sorprenden; sorprendería que con las reglas de juego descriptas, y en la enrarecida atmósfera política que existió, el PBI real hubiera crecido, y la redistribución del ingreso se hubiera volcado de manera permanente en favor de los trabajadores, sin aumento de precios (118). Un esquema económico que, en el plano de los objetivos, buscaba privilegiar la producción con respecto a la especulación, terminó en medio de "pases y bicicletas", generando el mayor nivel de especulación conocido hasta el momento (119).

---

(118) "El marco económico sobre el cual operó un proyecto de transformación como el peronista, impone condicionamientos muy rígidos, que sólo pueden ser superados por una respuesta política muy exacta y muy elaborada, si es que la hay: la sociedad argentina y el peronismo en particular, no supieron proporcionarla" (CANITROT, 1978).

(119) Pero mientras esto ocurría en el plano decisorio, "otras cosas estaban pasando" en el plano de las ideas. Como lo documenta la siguiente afirmación, por demás premonitoria: "hoy [1973] veo que, las más de las veces por razonamientos independientes, hemos llegado casi todos a posiciones parecidas. *Los políticos hablarán de esto, espero, dentro de 10 ó 20 años. Es el atraso inevitable entre la generación de las ideas y su aceptación pública* [el subrayado es mío]" (DI TELLA, 1973).

Operar en los segmentos formal e informal de la economía es, en el fondo, una cuestión de beneficios y costos. A medida que avanzó el período en análisis, a las autoridades les resultó más difícil enviar señales para afectar las decisiones del sector privado modificando las reglas de juego del sector formal de la economía, porque la economía real se movió cada vez más hacia el segmento informal (mercados negros, ausentismo, etc.).

¿Quién fue? Los ejercicios de historia contrafáctica son poco útiles, pero el estudio de la influencia que ciertas decisiones tuvieron sobre el proceso que se analiza no lo es. Más allá de los mecanismos concretos, es muy clara la responsabilidad de Perón en el hecho de que Cámpora haya sido el candidato justicialista en marzo de 1973, así como en el hecho de que Isabel Perón fuera su vicepresidenta, sabiendo que la probabilidad de llegar vivo al fin de su mandato era muy pequeña. Como también lo es su responsabilidad al alentar el accionar de la guerrilla hasta que él llegara al poder, pretendiendo que luego no tuviera "vida propia".

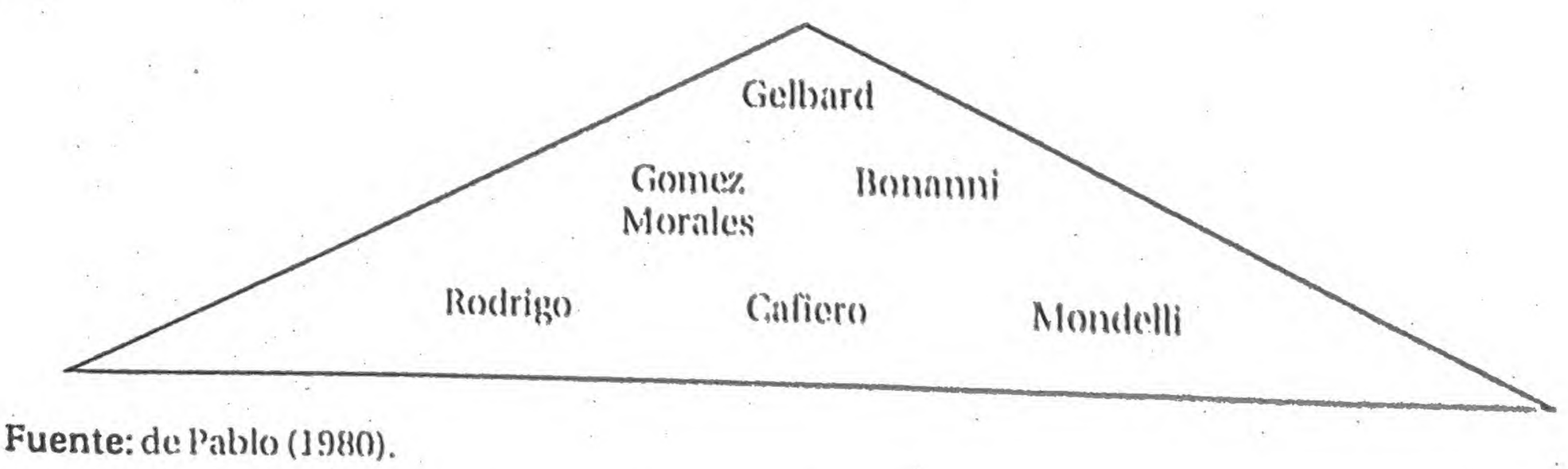
¿Golpe o "soplido" de Estado, el 24 de marzo de 1976? Sólo desde una postura principista se puede criticar el golpe de Estado que terminó con el "gobierno" de Isabel Perón. Porque, en función la actividad guerrillera, el estado de descomposición institucional y la feroz crisis económica, lo que ocurrió el 24 de marzo de 1976 más que un golpe de Estado fue un "soplido". Personalmente ese día sentí un gran alivio, y me consta que no fuí el único.

"De lo ocurrido entre 1973 y 1976 no sólo el peronismo es responsable. La clase política toda actuó a un nivel muy bajo y en gran parte fue cómplice de lo que estaba sucediendo" (Alsogaray, 1993).

Triángulo de responsabilidades, en el área económica (reproducido de de Pablo, 1980). Porque fue el ministro que tuvo más poder dentro del período, y porque desde el punto de vista técnico desaprovechó la oportunidad, Gelbard ocupa el vértice en mi triángulo de responsabilidades; por haber languidecido, en condiciones económicas donde no había tiempo para perder, Gómez Morales y Bonanni ocupan un lugar intermedio; y por haberlo intentado, buscando solucionar problemas que éllos no habían creado, y hacerlo en circunstancias cada vez más extremas, Rodrigo, Cafiero y Mondelli ocupan la base del triángulo.

TRIÁNGULO DE RESPONSABILIDADES

Cuadro Nº 11



Fuente: de Pablo (1980).

¿Nunca más? "La caótica situación vivida entre 1973 y 1976 es la incontrovertible manifestación del fracaso total del peronismo. El peronismo clásico, [el que existió] de 1946 a 1955, y de 1973 a 1976, está definitivamente terminado" (Alsogaray, 1993). Un cuarto de siglo después de haber ocurrido los acontecimientos a los que se refiere, y 5 años después de haber sido dicha, esta afirmación sigue siendo cierta; en agosto de 2003 —al revisar la versión preliminar de esta porción de la obra—, me gustaría seguir estando tan seguro.

Capítulo XI

El proceso I

"El golpe de Estado del 24 de marzo de 1976 se inició bajo favorables auspicios. La situación a la que se había llegado era vista como insostenible. Nadie, ni los propios peronistas, apoyaba al gobierno" (Alsogaray, 1993); "el derrocamiento de Isabel Martínez de Perón generó un inmenso alivio en todos los sectores y acaso también en el peronismo, cada vez más confuso e impotente frente a la situación" (Luna, 1982); "la irrupción de los militares en el poder fue recibida por la opinión pública con una mezcla de resignación y esperanza" (Hardoy, 1993); "ese día le dije a mis oficiales: 'estoy seguro que [hoy] no va a pasar nada. Lo que realmente me preocupa es cómo va a terminar'" (Bignone, 1992).

La última afirmación es particularmente significativa, porque pertenece a quien resultó siendo el último presidente del *Proceso de Reorganización Nacional* (en adelante el *Proceso*, como se lo denominaba habitualmente). Y es particularmente significativa porque, como se verá en éste y el próximo capítulos, los *2.817* días que separan el 24 de marzo de 1976 y el 9 de diciembre de 1983, constituyen el último gobierno de facto, y hasta ahora, el régimen democrático que surgió de las urnas el 30 de octubre de 1983, luce absolutamente robusto luego de 2 décadas de existencia, quebrando medio siglo de inestabilidad institucional (1).

Como en los casos de Juan Domingo Perón y la Revolución Argentina, el análisis del Proceso se desarrolla en 2 capítulos. En el caso de Perón la división enfatizó el cambio ocurrido en la política económica, dentro del mismo gobierno; en el de la Revolución Argentina la división mostró el quiebre verificado en el liderazgo político, con búsqueda inicial de continuación en la política económica. La división del análisis del Proceso en 2 capítulos destaca una antológica desinteligencia con importante componente personal, ocurrida en el seno de las propias Fuerzas Armadas, que tuvo fuertes implicancias políticas y económicas.

---

(1) Las memorias de Reynaldo B. A. Bignone se titulan *El último de facto*, aludiendo a que no haya más golpes militares en Argentina.

El presente capítulo, entonces, se ocupa de lo que ocurrió durante los *1.826* días en los que Jorge Rafael Videla ocupó la presidencia de la Nación, es decir, entre el 29 de marzo de 1976 y el 28 de marzo de 1981, en tanto que el próximo hará lo propio con los *258* días que duró la presidencia de Roberto Eduardo Viola (entre el 29 de marzo y el 11 de diciembre de 1981), los *191* días que duró la de Leopoldo Fortunato Galtieri (entre el 22 de diciembre de 1981 y el 30 de junio de 1982) (2), y los *527* días que duró la de Bignone (entre el 1 de julio de 1982 y el 9 de diciembre de 1983).

En el capítulo anterior se mostró que como consecuencia del fuerte aumento de la tasa de inflación ocurrida a mediados de 1975, y luego durante el primer trimestre de 1976, la población adquirió "reflejos" en materia económica, que aumentaron notoriamente su sensibilidad frente a cambios en la política económica, por lo cual de Pablo (1977a) habla de historia y prehistoria económicas trazando la línea demarcatoria, precisamente, a mediados de 1975. Como consecuencia de esto, tanto la presentación como el análisis de la política económica se hicieron mucho más rigurosos. Fue durante el Proceso que los economistas profesionales se involucraron en la discusión *contemporánea* de la política económica, tanto en el ámbito académico como en los medios masivos de comunicación, con una intensidad desconocida hasta entonces (3).

La estructura del capítulo es similar a la de los anteriores: primero se le presta atención a los acontecimientos políticos y económicos ocurridos en el Mundo, luego al contexto político local, para pasar después a la descripción de las medidas adoptadas, al análisis de la estrategia implícita, al de los resultados obtenidos, y a las enseñanzas que surgen del período.

1. Escenario internacional

Durante la segunda mitad de la década de 1970 y comienzos de la de 1980, tanto en el plano político como en el económico, en el ámbito internacional ocurrieron varios hechos que impactaron tanto al Mundo como a Argentina, no solamente el período en consideración, sino también durante los años siguientes.

1.1. Política

En el plano político cabe consignar los siguientes hechos:

Cárter. El 2 de noviembre de 1976 James ["Jimmy"] Cárter fue electo presidente de Estados Unidos (4). Candidato por el Partido Demócrata, Cárter derrotó al republicano Gerald R. Ford, vicepresidente de Richard Milhouse

---

(2) A fines de 1981 la Junta Militar recuperó el ejercicio del Poder Ejecutivo durante 10 días.

(3) En el plano institucional, durante la segunda mitad de la década de 1970 nacieron el *Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina* (CEMA) y la *Fundación Mediterránea.*

(4) Desde 1845, la elección presidencial se realiza el primer martes luego del primer lunes de noviembre del año en el cual se lleva a cabo.

Nixon, en ejercicio de la presidencia luego de la renuncia de éste, consecuencia del escándalo de Watergate.

"La fe religiosa siempre fue clave en mi existencia... Recé más durante mis 4 años de presidencia, que en cualquier otra porción de mi vida" (Cárter, 1996). "Era imposible no sentir simpatía por Cárter. Practicaba un cristianismo profundamente comprometido, y era un hombre de evidente sinceridad... Pero había accedido a su cargo más a consecuencia de Watergate que porque hubiera convencido a los norteamericanos de lo acertado de su análisis del Mundo que les rodeaba... En ciertos aspectos su personalidad tampoco era apta para la presidencia: se angustiaba ante las grandes decisiones y le preocupaban demasiado los detalles... Su presidencia sufrió una persistente racha de mala suerte, desde la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) a [la invasión rusa a] Afghanistan" (Thatcher, 1994) (5).

"En setiembre de 1978 Cárter reunió en Camp David [la residencia de descanso del presidente de Estados Unidos] a Menachem Begin, primer ministro de Israel, y a Anwar El Sadat, presidente de Egipto, para terminar de negociar el acuerdo de paz posterior a la guerra de 1973. Dicho acuerdo se firmó en Washington, el 26 de marzo de 1979" (Shell, 1991).

"Como presidente, traté que los derechos humanos fueran el objetivo más importante de mi administración" (Cárter, 1996), por lo cual no sorprende que "su animadversión hacia nuestro país resultaba clara", sostiene Carlos Washington Pastor, canciller del presidente Videla, agregando que "el 9 de setiembre de 1977 Videla y Cárter se reunieron en Washington. Haciendo suya la postura de Patricia Derian, su asesora en materia de derechos humanos, Cárter adoptó una línea dura en la materia (6)... La caótica situación que vivió Argentina durante 1976 y 1977, que se atenuó notablemente en 1978, deterioró las relaciones entre Estados Unidos y nuestro país" (Pastor, 1996).

Thatcher y Reagan. "En mayo de 1979 Margaret Thatcher ganó las elecciones en Inglaterra. El Partido Conservador consiguió *43,9%* de los votos, el Partido Laborista *36,9%.* Como consecuencia de lo cual los conservadores ocuparon 339 escaños en la Cámara de los Comunes (53,4% del total), los laboristas 268 (42,2% del total)" (de Pablo, 1981). La victoria de Thatcher terminó con (casi seguro 5) años consecutivos de gobierno laborista; los laboristas demorarían 18 años en regresar al gobierno, de la mano del "laborista" Anthony ("Tony") Charles Lynton Blair.

A su vez "el 4 noviembre de 1980 Ronald Reagan venció electoralmente a Cárter (7), convirtiéndose en el nuevo presidente de Estados Unidos" (Ló-

---

(5) Su figura creció muchísimo luego de su presidencia, por la labor de mediación internacional desarrollada a través del *Centro Cárter,* sintetizada en Cárter (1996).

(6) Es muy probable que algunos argentinos le deban la vida a Cárter.

(7) "En muchos sentidos, Rosalynn y yo quedamos devastados después de mi derrota por la reelección presidencial de 1980" (Cárter, 1996).

pez Alonso, 1982). La victoria de Reagan terminó con *4* años consecutivos de gobierno demócrata; los demócratas habían gobernado durante *12* de los *20* años anteriores al triunfo de Reagan, y demorarían *12* años en regresar al gobierno, de la mano de William ("Bill") Clinton. Por razones cronológicas, Reagan será analizado a partir del próximo capítulo de esta obra.

"La elección de Reagan supuso un momento tan decisivo para la política de Estados Unidos, como mi propia victoria electoral lo fue para la política del Reino Unido, y por supuesto, en mayor medida, para la política mundial" (Thatcher, 1994). Más allá de la *relación especial* "estructural" que existe entre Estados Unidos e Inglaterra, Thatcher y Reagan desarrollaron una afinidad "de piel", la cual tuvo múltiples consecuencias, por ejemplo, durante la guerra de Malvinas, como se verá en el próximo capítulo.

Khomeini. "En enero de 1978, en la ciudad de Qum, comenzaron las demostraciones contra [Mohammed Reza Pahlevi], Sha de Irán. La política de desarrollo que aplicó, al tiempo que afectó negativamente la agricultura y las industrias tradicionales como consecuencia de la 'enfermedad holandesa' (8), implicó la llegada de 100.000 inmigrantes, que vivían en posiciones privilegiadas, lo cual generó resentimiento y hostilidad... El 16 de enero de 1979 el Sha dejó Irán para pasar unas 'vacaciones' en Egipto, dejando un consejo de regencia de 9 miembros, presidido por Shahpur Bakhtiar. El 1 de febrero el ayatolá (9) Ruhollah Musawi Khomeini regresó de París, luego de 15 años de exilio, los primeros 14 en Irak hasta que, por pedido del Sha, fue expulsado en 1978. El 11 de febrero de 1979 Khomeini nombró a Mehdi Bazargan, para que presida un gobierno de transición, lo cual condujo a la creación de una República Islámica" (Shell, 1991).

A partir del 4 de noviembre de 1979, *66* ciudadanos de Estados Unidos fueron tomados como rehenes en la embajada de ese país en Teherán (14 fueron liberados de inmediato; el resto permanecería en tal condición durante *14 meses*, hasta el momento mismo de la finalización de la presidencia de Cárter) (10). "Fue la peor experiencia de mi vida política. Desde el comienzo de la crisis perseguí 2 objetivos: proteger los intereses y el honor de Estados Unidos, y traer los rehenes a casa, es decir, a la seguridad y a la libertad... Le envié a Khomeini un mensaje que decía: 'si abusa de alguno de los rehenes, interrumpiré todo el comercio entre Irán y el resto del Mundo. Si mata a uno, responderemos militarmente'" (Cárter, 1996).

---

(8) La apreciación del tipo de cambio real que produce un cambio en los gustos, un cambio tecnológico, o un descubrimiento (ejemplo: petróleo en el Mar del Norte), que aumenta la exportación de un producto, le complica la vida al resto de los exportadores. En Argentina algunos exportadores industriales *lamentan* que la Pampa Húmeda genere "tantas" exportaciones a un tipo de cambio real bajo. La literatura económica denomina "enfermedad holandesa" a este efecto, por un caso ocurrido en Holanda.

(9) En el Islam chiita, título de erudito que ha demostrado su gran saber religioso mediante un examen en una escuela superior de teología, según la *Gran enciclopedia ilustrada Círculo de Lectores.*

(10) El 25 de abril de 1980 Estados Unidos intentó una operación de rescate, que fracasó.

"Luego de que Khomeini fuera expulsado de Irak en 1978, buscó vengarse por el tratamiento que había recibido por parte de los iraquíes... El 23 de setiembre de 1980 comenzó la guerra entre Irak e Irán, cuyas exportaciones conjuntas de petróleo representaban 6% de la producción mundial" (Shell, 1991).

Afghanistán. "En abril de 1978 el gobierno fue derrocado en un golpe de inspiración comunista, instalándose un gobierno prosoviético... En setiembre de 1979 el presidente Nur Mohammed Taraki fue derrocado y asesinado por su vicepresidente, Hafizullah Amin. El 27 de diciembre Amin fue a su vez derrocado y asesinado, siendo reemplazado por Babrak Karmal, apoyado por miles de soldados soviéticos" (Thatcher, 1994). "La dirigencia soviética consideraba a Afghanistán dentro de su esfera de intereses... La invasión masiva comenzó el 28 de diciembre de 1979, creyendo [el primer ministro soviético] Leonid Breznev que la cuestión sería liquidada 'en 3 ó 4 semanas'... La decisión de intervención —que durante años provocaría desastrosos efectos en las relaciones internacionales— fue adoptada sin objeciones... pero encontró oposición en los oficiales que conocían Afghanistán personalmente... La invasión resultó un error de cálculo mayúsculo. Ninguno de los líderes soviéticos pensaron que una guerra en un pequeño país vecino iba a durar 10 años... Cárter tenía una obsesión personal con Afghanistán... A raíz de la invasión, el 13 de marzo de 1980 anunció el boicot a los Juegos Olímpicos de Verano en Moscú" (Dobrynin, 1995).

La invasión soviética a Afghanistán tuvo también consecuencias económicas que fueron aprovechadas por Argentina, como se verá de inmediato.

Otros hechos. "El 12 de junio de 1976 las Fuerzas Armadas de Uruguay derrocaron al presidente Juan María *Bordaberry*, reemplazándolo por Alberto Demicheli, su vicepresidente; el 16 de marzo de 1978 las Brigadas Rojas secuestraron en Roma al ex premier Aldo *Moro*. Asesinado por sus captores, su cadáver apareció el 9 de mayo; y el 6 de agosto de 1978 falleció Giovanni Battista Montini, conocido como el Papa Paulo VI. El 26 de agosto Albino Luciani fue elegido su sucesor, quien reinó bajo el nombre de Juan Pablo I. Luciani falleció el 29 de setiembre, luego de *33* días de papado. El 16 de octubre fue elegido Karol *Wojtyla, polaco*, primer papa no italiano en *455* años, quien ocupa el cargo bajo el nombre de Juan Pablo II" (López Alonso, 1982).

1.2. Economía

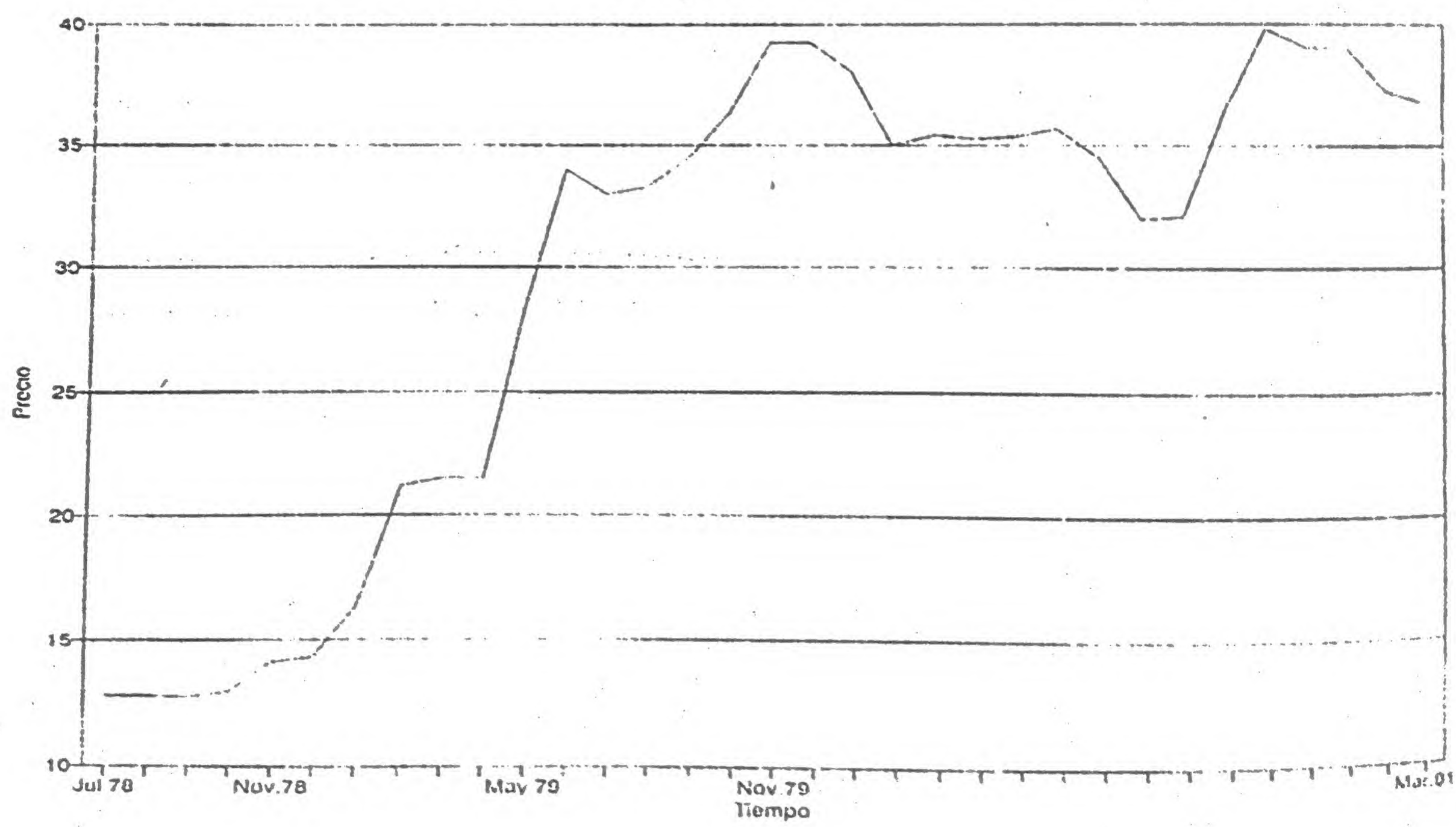
Durante el período en consideración en el plano internacional la causalidad entre política y economía fue clara: los acontecimientos políticos determinaron los acontecimientos económicos.

a. Segundo shock petrolero. Tal como se viera en el capítulo anterior, durante el último trimestre de 1973 el precio del petróleo crudo aumentó *280%*. A esta casi cuadruplicación de precios se la denominó el primer shock petrolero.

"El segundo shock petrolero tuvo 2 fases: 1979, como consecuencia de la caída del Sha de Irán, y 1980, a raíz de la guerra entre Irán e Irak... El aumento del precio fue [menor y] más desparramado en el tiempo que durante el primer shock, lo cual favoreció su absorción" (Shell, 1991). Tal como muestra el gráfico Nº 1, el precio del petróleo aumentó *178%* a lo largo de un año, a partir de noviembre de 1978. "En 1973 la cohesión entre los países que integraban la Organización de Países Productores de Petróleo (OPEP) era relativamente buena, y esto les permitió fijar precios en niveles que luego fueron considerados insoportables. Luego de 1979/80 la razón por la cual los precios pudieron permanecer altos durante tanto tiempo fue, en buena medida, la decisión de Arabia Saudita de jugar el rol de *swing producer* [productor que juega a pertenecer y dejar de pertenecer a un 'cartel' como la OPEP] y manejar efectivamente el mercado" (Shell, 1991). 24 horas después del aumento dispuesto por la OPEP en junio de 1979, los presidentes de los principales países consumidores de petróleo, reunidos en Tokio, decidieron limitar las importaciones durante los entonces próximos 5 años. Recién en 1986 el precio del petróleo cayó de manera significativa.

PRECIO DEL PETRÓLEO CRUDO
(DÓLARES POR BARRIL)

Gráfico Nº 1



Como consecuencia del nuevo aumento del precio del petróleo, y de las medidas adoptadas particularmente en Inglaterra y Estados Unidos, "dramáticos cambios se produjeron en los mercados de capitales durante el segundo semestre de 1979" (Sjaastad, 1989). "La cuenta corriente de los países de la OPEP pasó de un *déficit de $us 4 MM* en 1978, a un *superávit de $us 60 MM.* en 1979 y de *$us 105 MM.* en 1980, concentrado en Arabia Saudita, Kuwait y los Emiratos Arabes Unidos" (Shell, 1991). "Los países petroleros le confiaron [una porción importante de] los excedentes de fondos a los grandes bancos comerciales occidentales" (Martínez de Hoz, 1991).

A la operación crediticia basada en los referidos fondos se la denominó el *reciclaje de los petrodólares*. "Los bancos comerciales internacionales debían recolocar los fondos en aquellos mercados financieros donde encontraban tomadores que fueran capaces de absorberlos, que eran especialmente los países de desarrollo intermedio. A fines de la década de 1970 tanto los gobiernos como las instituciones financieras internacionales, así como los países prestatarios, apoyaron y aplaudieron la iniciativa, como un medio de solucionar el problema creado por los grandes superávit externos, y lograr su canalización para fines útiles hacia aquellas naciones y actividades que mejor podían absorberlas e invertirlas, las cuales antes carecían de posibilidades de financiación externa en esas magnitudes" (Martínez de Hoz, 1984). "Hubo euforia no sólo en los gobiernos de los países deudores, sino también en los prestatarios públicos y privados" (Little, Cooper, Corden y Rajapatirana, 1993).

"Argentina se benefició del reciclaje de los petrodólares, endeudándose a baja tasa de interés y plazos largos. La mayor parte del endeudamiento fue con bancos comerciales, vía préstamos sindicados" (Martínez de Hoz, 1990) (11).

"El significativo endeudamiento externo argentino no fue un hecho aislado en el sistema financiero internacional. Según el Banco de Acuerdos Internacionales [de Basilea], entre diciembre de 1978 e igual mes de 1981 los préstamos a todos los países crecieron *73%* en dólares, y a América Latina *101%* (neto de los depósitos que los latinoamericanos tenían en los bancos acreedores, tal aumento fue de *155%*)" (Fernández, 1982) (12).

Con el tiempo la posibilidad de rápido endeudamiento externo dejó de ser una bendición para convertirse en un problema. "Muchos países no productores de petróleo se endeudaron fuertemente con los bancos a partir de 1973. El esquema fue facilitado porque los países exportadores de petró-

---

(11) "Somos uno de los pocos países que piden prestado que todavía pensamos que los préstamos sindicados son el mejor sistema. Los requerimientos de fondos de Argentina no son importantes. Podríamos conseguirlos con un préstamo tipo Jumbo, que sería mucho más fácil para nosotros (el préstamo sindicado es más difícil, porque cada miembro quiere hablar directamente con nosotros). Podríamos conseguir 20 bancos, cada uno de los cuales nos prestaría $us 50 M., pero preferimos que más gente participe... Aumentar el número de bancos participantes es para nosotros parte de una política", afirmó entonces Francisco Soldati (h.), integrante del equipo económico a cargo de las negociaciones financieras internacionales del Estado argentino (Soldati, 1981).

(12) Turquía no se endeudó intensamente, sino que de la mano del entonces viceministro de economía Turgut Ozal, quien luego llegaría a ser presidente de la Nación, "a partir de enero de 1980 implementó un importante conjunto de reformas" (Little, Cooper, Corden y Rajapatirana, 1993). Pero no porque *eligió* no endeudarse, sino porque debido a una crisis de su deuda que estalló durante 1977, *no era elegible* para los bancos internacionales. Arrancó primero en la implementación de las reformas estructurales, y en la solución de su balanza de pagos en base al aumento de sus exportaciones, porque no tenía la alternativa de endeudarse, a pesar de la abundancia de fondos en los mercados internacionales de capital.

leo depositaron sus excedentes en dichos bancos... A partir de 1980-1981 hubo creciente preocupación en los bancos sobre la posibilidad de que los deudores no honraran sus compromisos... En los trimestres segundo y tercero de 1982 el flujo de fondos financiero privado disminuyó de manera abrupta y cuantitativamente significativa... Este fue el escenario en el cual a mediados de agosto de 1982 el ministro de Finanzas de México le dijo a las autoridades monetarias de los países acreedores que su país no podría seguir honrando sus pagos en concepto de servicio de deuda. El anuncio tuvo un impacto inmediato y dramático" (de Vries, 1986). Este evento será analizado en el próximo capítulo de la obra.

¿Qué hizo el Fondo Monetario Internacional (FMI) a raíz de esto? "Durante la segunda mitad de la década de 1970 prestarle a los países miembros se convirtió en la principal actividad del FMI... El 3 de enero de 1976 el Directorio aprobó un acuerdo *stand by* por 2 años para *Inglaterra*, por Degs 3.360 M., el mayor monto aprobado hasta ese momento y el primer acuerdo a más de 1 año, y el 25 de abril de dicho año aprobó un acuerdo *stand by* por 20 meses para *Italia*, por Degs 450 M... En la primavera [septentrional] de 1977 se creó la 'facilidad Witteveen'... Los dramáticos episodios de la década de 1970 generaron problemas que excedieron, tanto en magnitud como en complejidad, a cualesquiera de los ocurridos desde la Segunda Guerra Mundial... El 1 de abril de 1978 entró en vigencia la *segunda enmienda* del Acta Constitutiva del FMI. Entre otras cosas, a partir de dicha fecha cada país miembro pudo elegir libremente su régimen cambiario (13)... En junio de dicho año la gerencia pasó de H. Johannes Witteveen, a [l francés] Jacques de Larosiere... 1979 es un buen punto de partida para entender las circunstancias que precipitaron 'la crisis de la deuda mundial'" (de Vries, 1986) (14).

...

La turbulencia política y económica también impactó en los mercados de metales, particularmente el del *oro*. "El oro se lanzó ayer hacia una impensada barrera de los *$us 800* por onza, en una carrera alcista enloquecida que parece no tener fin. En Londres el metal llegó a cotizarse durante la jornada a *$us 770*, para cerrar finalmente a $us 755, es decir, 10% más que en la víspera... Un operador suizo comentó que 'esto está absolutamente fuera de control y parece que la locura no tendrá fin'" (*Clarín*, 17 de enero de 1980). El gráfico Nº 2 ubica la referida cotización puntual en perspectiva, lo cual es importante porque como muestra la figura, dicha cotización no fue un hecho aislado, sino más bien la culminación de una tendencia que comenzó con la eliminación de la convertibilidad del dólar en oro por parte de Estados Unidos (en la práctica desde marzo de 1968, formalmente desde agosto de 1971).

---

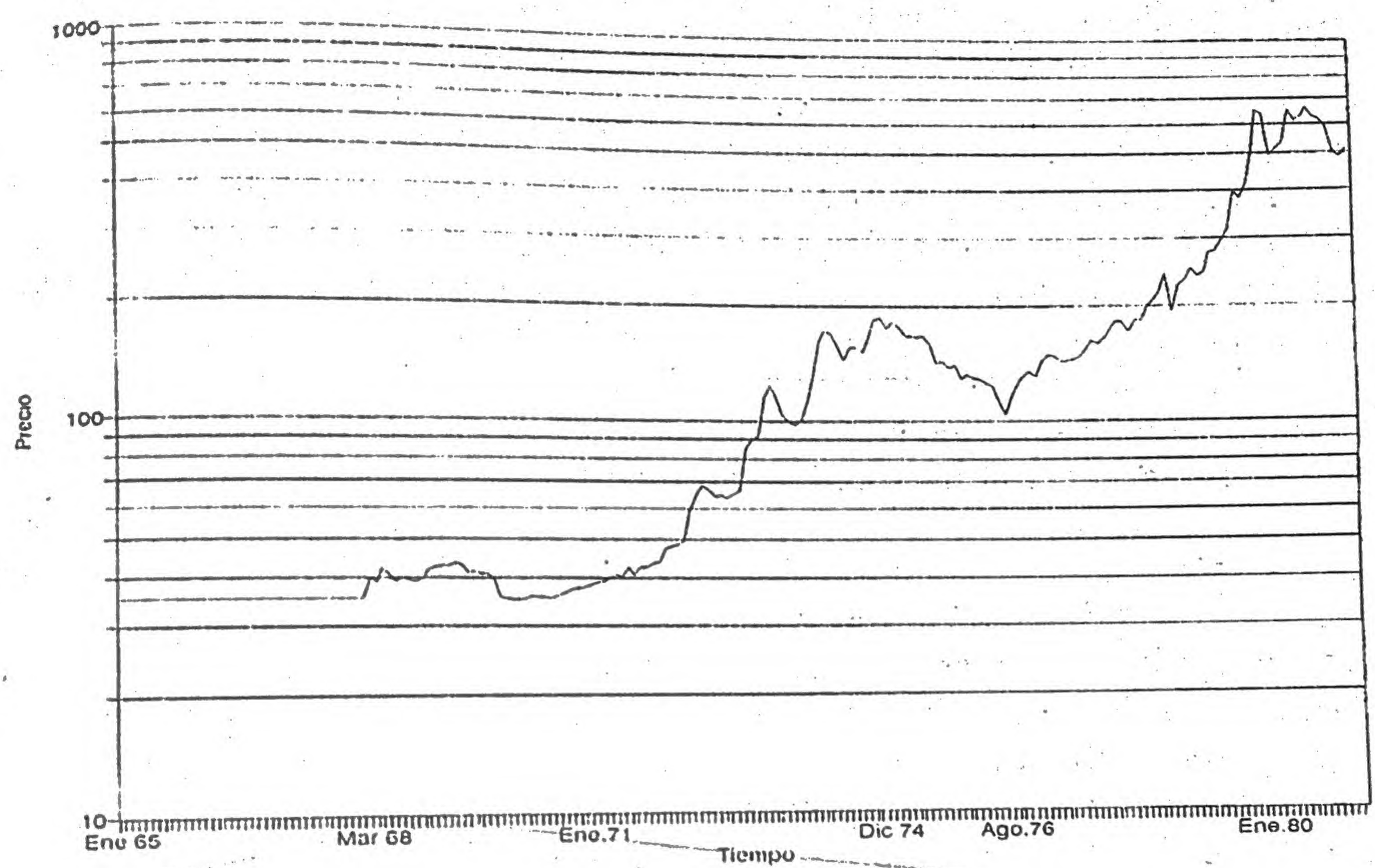
(13) La ley 21.648, del 22 de setiembre de 1977, aprobó la referida enmienda, que había sido adoptada por la Junta de Gobernadores el 3 de mayo de 1976.

(14) El 13 de marzo de 1979 fue inaugurado el *Sistema Monetario Europeo* (EMS).

Desde entonces el precio del oro no dejó de crecer hasta, precisamente, mediados de 1980, cayendo con posterioridad. Un par de décadas después, es decir, a fines del siglo XX, el oro valía *menos de la mitad* de lo que llegó a cotizar en el referido pico.

Precio del oro en Londres
(dólares por onza troy)

Gráfico Nº 2



b. Monetarismo en Inglaterra y Estados Unidos. La turbulencia de los mercados internacionales, particularmente en los de commodities y financieros, generó modificaciones en las políticas económicas de Inglaterra y Estados Unidos, en el primer caso como consecuencia de la instauración de un gobierno conservador, en el segundo por el propio peso de las circunstancias.

Inglaterra. "En el *Manifiesto Conservador, 1979* la primer ministro Thatcher planteó los siguientes 5 objetivos: devolverle la salud a nuestra vida económica y social, a través del control de la inflación y de un justo balance entre los derechos y las obligaciones del movimiento sindical; restaurar los incentivos de modo que valga la pena trabajar duramente, que el éxito sea recompensado y que se creen puestos de trabajo genuinos en una economía en expansión; darle más importancia al Parlamento y al imperio de la ley; apoyar la vida familiar, ayudando a la gente a ser propietarios de sus casas, elevar el nivel de la educación de sus hijos, y concentrar la ayuda social en real beneficio de los viejos, los enfermos, los discapacitados y aquellos que realmente están en situación necesitada; y mejorar las defensas británicas y trabajar con nuestros aliados para proteger nuestros intereses en un mundo crecientemente amenazante" (de Pablo, 1981).

Quien llevaba en la sangre los principios económicos básicos, porque los había mamado de niña en la tienda de su padre (15), visualizaba así su acción en el plano económico: "sabía que las batallas más encarnizadas iban a producirse en el campo de la política económica... Pasar de la euforia de la victoria electoral a los problemas de la economía británica fue como pasar del día a la noche... Las principales medidas se adoptaron casi de inmediato, tras nuestras discusiones de finales de mayo [de 1979]: un recorte de la tasa básica del impuesto a los ingresos de *33%* a *30%* (la tasa más alta bajó de *83%* a *60%*), implantación del impuesto al valor agregado con una tasa de *15%*... Transformar el gasto público nos llevaría años... El economista era Alan [Walters]. Geoffrey [Howe] y yo éramos políticos" (Thatcher, 1994).

"La clave de la estrategia económica de Thatcher fue el gradualismo. El gobierno conservador propuso un endurecimiento gradual y preanunciado de las políticas monetaria y fiscal, a lo largo de un período de 5 años... Concretamente, 'sterling M3' (billetes más depósitos en cuenta corriente y de ahorro, denominados en libras esterlinas) crecería *9%* anual en 1980-1981, y *6%* en 1983-1984. Junto a una reducción de *5%*, en 4 años, del gasto público... En octubre de 1979 eliminó los controles cambiarios, cosa que no ocurría desde la Segunda Guerra Mundial... El plan incorporó los aspectos centrales del monetarismo. Un punto clave de la perspectiva monetarista es que aún en presencia de déficit públicos persistentes, el control de la oferta monetaria puede evitar la inflación... Hacia fines de la década de 1970 aumentaron los ingresos públicos derivados de la explotación petrolífera en el Mar del Norte, y al mismo tiempo la libra se apreció con respecto al dólar, pasando de *$us 1,65* por libra durante el cuarto trimestre de 1975, a *$us 2,39* durante el cuarto trimestre de 1980... La mejor explicación de la apreciación de la libra es la del 'overshooting' de Dornbusch (1976). El efecto inmediato de una política monetaria restrictiva consiste en apreciar la moneda local de la noche a la mañana, para que luego se vaya depreciando gradualmente" (Sargent, 1983a). "Thatchet ejecutó uno de los programas de privatizaciones más amplios y admirados en el Mundo; pero esto ocurrió durante su segundo período de gobierno, o sea transcurridos los primeros 5 años" (Martínez de Hoz, 1991).

Estados Unidos. "A comienzos de 1979 se produjo un nuevo aumento de la tasa de inflación en los países industriales, anterior al segundo shock petrolero. La urgencia en combatir la inflación fue el tema central de la reunión anual del FMI que tuvo lugar en Belgrado en setiembre de 1979, a punto tal que Paul A. Volcker, presidente de la Reserva Federal (FED), volvió a su país antes de que terminara la asamblea, para trabajar en un paquete de medidas

(15) "Mi padre fue tendero. Antes de haber leído una sola línea de los grandes economistas liberales, sabía por las cuentas de mi padre que el mercado libre era como un enorme y sensible sistema nervioso, que respondía a eventos y señales en todo el mundo para abastecer a las siempre cambiantes necesidades de los habitantes de diferentes países, de diferentes clases sociales, de religiones distintas, con una especie de benigna indiferencia a su condición" (THATCHER, 1994).

antiinflacionarias, paquete que generó un cambio mayor de política económica en las naciones industrializadas" (de Vries, 1986) (16).

Concretamente, "en su reunión del 6 de octubre de 1979, el *Comité de Mercado Abierto* de la FED cambió la política monetaria, dejándola de fijar en función de un objetivo de precio [la tasa de interés de los fondos federales], para fijarla en función de uno de cantidad [reservas que no se pidieron prestadas]. La política continuó hasta el otoño [septentrional] de 1982, no volviéndose a aplicar nunca más. Fue el único período en el cual las operaciones diarias de mercado abierto respondieron de manera directa al crecimiento de los agregados monetarios" (Gilbert 1994) (17). "El cambio radical de la política económica fue convalidado por la administración republicana que asumió a comienzos de 1981. En esencia la política fiscal fue desdeñada como instrumento apto para el manejo del gasto agregado con fines coyunturales, y la política monetaria fue liberada de su rol secundario en la administración de tasas de interés que coadyuvarán la eficacia de la primera. Concretamente, el objetivo de la FED dejó de ser el sostenimiento de valores prefijados para los bonos y letras del Tesoro, y pasó a ser el control de la cantidad de dinero" (Avila, 1983).

La nueva política "sirvió para bajar la tasa de inflación, pero al costo de una recesión" (Gilbert 1994), a raíz del fenomenal aumento de las tasas de interés nominales y reales. Estas últimas aumentaron "por un desajuste de expectativas inflacionarias entre la FED y el sector privado. Los agentes económicos no creyeron en la permanencia del programa monetario anunciado por la FED... A partir de agosto de 1982, en días, la tasa de interés cayó de 16,5% a 13% anual... [Como consecuencia de todo lo cual] en 1973 y 1974 Argentina recibió un franco subsidio por su endeudamiento externo, mientras que en 1981 y 1982 el servicio de la deuda representó una pesada carga para el país" (Avila, 1983). "Ninguno de los que estuvimos involucrados en esta política pensamos que íbamos a terminar con tasas activas de *21%* anual en Estados Unidos... Esto ocurrió porque, contra lo que dicen los libros de texto, los deudores estaban en plena operación, y no al comienzo de ella, con inversiones planeadas que no se podían detener, etc." Volcker (2002).

El gráfico Nº 3 muestra la evolución de las tasas de interés prime y libor durante el período en consideración, al tiempo que las pone en perspectiva (la prime es una de las principales tasas activas de Estados Unidos, la libor es la tasa de los préstamos interbancarios de Londres). Luego de permanecer (por lo menos) una década en alrededor de *4% anual*, a partir de 1966 ambas tasas comenzaron a subir. El gráfico apoya tanto a los partidarios de la hipó-

---

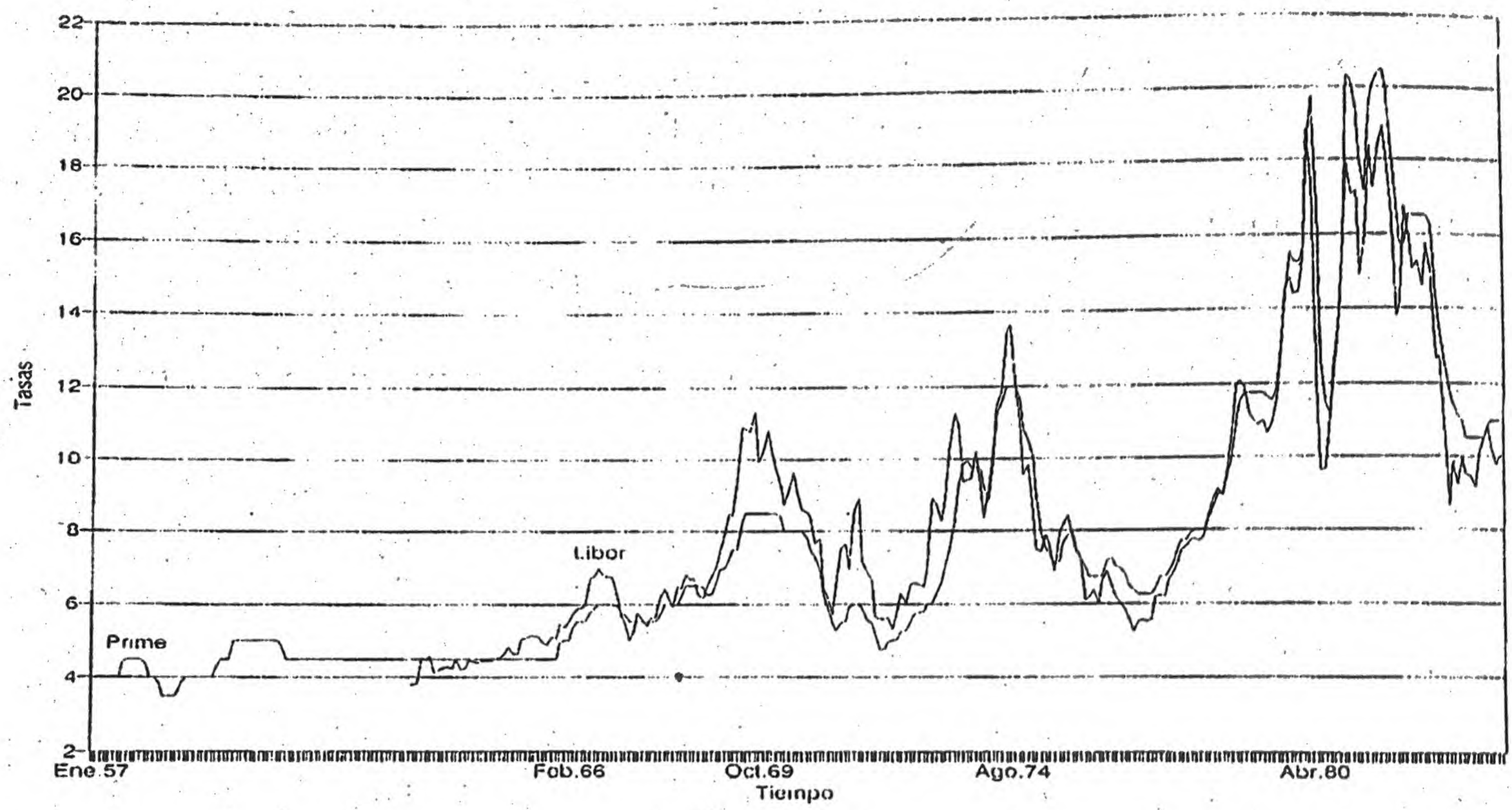
(16) Nótese que en Estados Unidos el monetarismo fue introducido durante la gestión Cárter, lo cual no implica una reversión en las ideas económicas del presidente (¿qué pensaba Cárter en materia económica?), sino la independencia decisoria del presidente del FED.

(17) Gilbert (1994) sintetiza las decisiones adoptadas en cada una de las reuniones del Comité de Mercado Abierto.

tesis de la sorpresa, por cuanto nunca antes las tasas de interés habían llegado a *20%* anual, como a los partidarios de la hipótesis de que dentro del período en consideración el endeudamiento se debió haber manejado con más prudencia, por cuanto tanto a fines de la década de 1960 como a mediados de la década de 1970, habían ocurrido episodios de fuertes aumentos (18).

TASAS DE INTERÉS PRIME Y LIBOR
(ANUALES, EN %)

Gráfico Nº 3



El debate será eterno. "Se podría decir que debíamos haber previsto el aumento de las tasas de interés internacionales, el deterioro de los términos del intercambio, y que la recuperación de la economía mundial no sería tan rápida como en crisis anteriores. Pero se hubiera necesitado un adivino —o por lo menos alguien más listo que yo— para anticipar la aparición simultánea de todas esas dificultades... El *Panorama Económico Mundial* de 1983 del FMI tiene un párrafo esclarecedor sobre la deuda de los países en vías de desarrollo que no son exportadores de petróleo, según el cual una tercera parte del aumento de la deuda externa se debe a la caída del precio de las exportaciones, y otro tercio al aumento de las tasas de interés internacionales; es decir, 2/3 fuera del control de un país como Argentina" (Martínez de Hoz, 1990). "Los acontecimientos que ocurrieron a partir de 1979, como el aumento del precio del petróleo y de las tasas de interés, así como el cese de los préstamos bancarios a los países en vías de desarrollo a partir de 1982, no fueron previstos por los comentaristas y asesores del mundo desarrollado,

(18) Sobre el aumento de las tasas de interés durante el período en consideración puedo aportar la siguiente experiencia personal: "me consta que a fines de 1980, en Buenos Aires, al lado de la ventanilla donde se ofrecían tasas de interés en pesos, se ofrecía *18%* anual de tasa de interés pasiva *en dólares*, por un depósito en el mercado de eurodólares" (DE PABLO, 1987a)

incluido el Banco Mundial. En muchos países una porción del aumento de la deuda ocurrido hasta 1979 se podría justificar en base a los pronósticos entonces existentes, aunque no lo que ocurrió luego... [ya que] la tasa libor comenzó a subir en 1977, cuando llegó a 6% anual. Siguió subiendo casi continuamente hasta 1981, cuando promedió 16,5% anual. Lo cual implica que el fuerte endeudamiento que comenzó en 1979 fue realizado a tasas de interés que se sabía que eran altas, y por consiguiente sería un error considerar todo el aumento de las tasas de interés como un shock adverso" (Little, Cooper, Corden y Rajapatirana, 1993).

c. Embargo cerealero. "El 4 de enero de 1980 el presidente Cárter anunció un embargo a las exportaciones de granos a la Unión Soviética, en respuesta a la invasión de ésta a Afghanistán. 'Los granos no enviados serán retirados del mercado para formar inventarios y llevar adelante programas de ayuda', agregó Cárter... Antes del embargo el consumo soviético de granos estaba proyectado en *228 M.* de toneladas métricas, *35 M.* de las cuales serían importadas (*25 M.* desde Estados Unidos)... Como los granos son bienes altamente fungibles, el éxito del embargo disminuyó con el paso del tiempo. Cualquier nación deseosa de enviar más granos a Rusia, y menos a otras naciones (las cuales podrían comprar en Estados Unidos) estaba en condiciones de anularlo... El embargo tuvo un impacto ínfimo sobre el comercio ruso de granos y el total de exportaciones de Estados Unidos. Lo único que logró fue alterar los recorridos del comercio internacional de granos" (Luttrell, 1980).

"2 días después del anuncio de Cárter, el gobierno de Estados Unidos convocó a los grandes productores de granos —Argentina, Australia, Canadá y la Comunidad Económica Europea— a una reunión de emergencia, en Washington, para integrar un 'frente occidental' que respondiera en forma colectiva y coordinada a la acción militar soviética... Desde el primer momento el gobierno argentino consideró que el procedimiento empleado por Estados Unidos no era el más adecuado para que otro país se sumara a una decisión que ya había sido tomada sin consulta previa... Sin muchos titubeos, el gobierno decidió rápidamente no plegarse a la solicitud norteamericana. La decisión fue adoptada por el presidente Videla el 9 de enero... La unidad última de decisión estuvo integrada por él y el ministro Martínez de Hoz... No hubo tras la decisión argentina una mera reacción de venganza contra la administración Cárter por el 'maltrato' prodigado al Proceso por sus violaciones a los derechos humanos, tal como lo sostuvieron algunos funcionarios norteamericanos. Se trató, simplemente, de una cuestión de intereses económicos" (Russell, 1990).

"El 9 de enero el gobierno [argentino] condenó la invasión rusa a Afganistán, pero al mismo tiempo anunció que *no* apoyaría el embargo de granos a la Unión Soviética, por no considerar aceptable e idóneo en esas circunstancias la utilización de sanciones económicas como forma de presión o punición en el ámbito de las relaciones políticas entre los países. Esta posición no dejó de causar cierta tensión en nuestras relaciones con Estados Unidos. A pesar de que otras naciones adhirieron formalmente al embargo, en la reali-

dad Argentina era en ese momento el único país, fuera de Estados Unidos, que contaba con saldos exportables significativos de maíz y sorgo. Nuestra posición era que el embargo no podía ser efectivo en un mercado internacional libre y fluido como es el de los cereales, donde es imposible en muchos casos controlar el destino final de los embarques" (Martínez de Hoz, 1981).

d. Crecimiento con inflación, estabilidad con recesión. El cuadro Nº 4 muestra lo que le ocurrió al PBI y los precios, tanto al consumidor como mayoristas, de las 7 principales economías del Mundo (G7), entre 1976 y 1983. Entre 1976 y 1979 la actividad económica del G7 creció *4,4%* anual, pero a partir de 1980 —principalmente debido al analizado cambio de la política monetaria en Estados Unidos— la tasa de crecimiento cayó de manera significativa, transformándose en *recesión* en 1982. Los precios reflejaron el segundo shock petrolero primero, y el monetarismo después, por lo cual —a nivel consumidor— la tasa de inflación subió de *8%* anual durante el período 1976-1978, a *11,2%* anual durante el siguiente trienio, cayendo a *6%* anual entre 1982 y 1983 (19).

PBI Y PRECIOS EN EL GRUPO DE LOS 7

Cuadro Nº 4

Período	Total	Estados Unidos	Alemania	Japón	Gran Bretaña	Francia	Italia	Canadá
PRODUCTO BRUTO INTERNO (variaciones, en %)								
1976	5,0	5,4	5,3	4,2	2,7	4,4	6,6	6,1
1977	4,3	5,2	2,8	4,7	2,3	3,5	3,4	3,6
1978	4,5	5,2	3,0	4,9	3,5	3,4	3,7	4,6
1979	3,7	2,9	4,1	5,5	2,8	3,2	6,0	3,9
1980	1,0	0,0	1,1	3,6	-2,2	1,4	4,2	1,5
1981	2,0	2,7	0,1	3,6	-1,3	1,2	0,6	3,7
1982	-0,2	-1,9	-0,9	3,2	1,7	2,3	0,2	-3,2
1983	2,9	3,9	1,8	2,7	3,8	0,8	1,0	3,2
PRECIOS AL CONSUMIDOR (variaciones, en %)								
1976	8,3	5,8	4,3	9,4	16,6	9,6	16,7	7,5
1977	8,5	6,5	3,7	8,2	15,8	9,4	18,4	8,0
1978	7,3	7,6	2,7	4,2	8,3	9,1	12,1	9,0
1979	10,2	11,3	4,1	3,8	13,5	10,8	14,8	9,1
1980	13,0	13,5	5,4	7,8	18,0	13,3	21,2	10,2
1981	10,5	10,3	6,3	4,9	11,9	13,4	19,5	12,5

(19) Como ocurriera durante el primer shock petrolero, la tasa de inflación interna de las principales economías del Mundo fue mucho menor que el aumento de los precios en dólares de los productos de importación y exportación de países como el nuestro. "KHOMEINI disparó la inflación internacional a comienzos de 1979, sobre todo en los productos de importación y exportación de Argentina" (DE PABLO, 1983a). Este hecho es importante para evaluar el comienzo del plan antiinflacionario lanzado en Argentina el 20 de diciembre de 1978, el cual será analizado más adelante, en este mismo capítulo de la obra.

Período	Total	Estados Unidos	Alemania	Japón	Gran Bretaña	Francia	Italia	Canadá
1982	7,4	6,2	5,3	2,7	8,6	11,8	16,5	10,8
1983	4,7	3,2	3,3	1,9	4,6	9,6	14,7	5,8
PRECIOS MAYORISTAS (variaciones, en %)								
1976	7,4	4,6	3,7	5,1	16,2	7,4	22,9	5,1
1977	7,5	6,1	2,8	1,9	18,2	5,6	17,4	7,9
1978	6,1	7,8	1,1	-2,5	9,9	4,3	8,4	9,2
1979	11,3	12,5	4,8	7,3	10,8	13,3	15,5	14,5
1980	13,6	14,1	7,6	17,8	14,0	8,8	20,1	13,5
1981	9,2	9,1	7,8	1,4	9,5	11,7	17,4	10,2
1982	4,8	2,0	5,9	1,8	7,7	10,7	13,8	6,0
1983	2,8	1,3	1,5	-2,2	5,4	8,8	9,8	3,5

Fuente: Elaborado en base a Maddison (1995) y FMI, International financial statistics.

Durante el período en consideración ocurrió otro hecho, importante pero probablemente no percibido entonces. "En la década de 1970 se pudo notar, en una gran cantidad de países de diversos continentes, la 'desaceleración del crecimiento de la productividad'" (Elías, 1982).

1.3. Conflicto del Beagle

"En 1971 Alejandro Agustín Lanusse y Salvador Allende firmaron el Acuerdo de Arbitraje, en base al tratado de 1902, para resolver la situación del Canal de Beagle y las islas Nueva, Picton y Lennox, designándose como árbitro a la reina de Inglaterra... Esta laudó en mayo de 1977, concediéndole a Chile las 3 islas en litigio, quien las ocupó de inmediato (20)... El 19 de enero de 1978 Augusto Pinochet y Jorge Rafael Videla se reunieron en Plumerillos, Mendoza, donde abordaron el tema de la delimitación... El 28 de enero Argentina declaró absolutamente nulo el laudo dictado por la reina de Inglaterra... el 20 de febrero se volvieron a reunir ambos mandatarios, para establecer 2 comisiones mixtas, que sesionarían a partir del 1 de marzo... El 12 de diciembre de 1978 se reunieron en Buenos Aires los cancilleres Hernán Cubillos, de Chile, y Carlos Washington Pastor de Argentina... Ante el fracaso de las conversaciones, comenzaron los aprestos bélicos... Pío Laghi, nuncio apostólico en Argentina, hizo un alerta extrema al Vaticano, y el 21 de diciembre de 1978, pocas horas antes de la hora 'H', se anunció que el Papa había designado al cardenal Antonio Samoré como su delegado, para iniciar una mediación. Chile aceptó de inmediato. Argentina lo hizo 24 horas después, *5 ó 6 horas antes de que se [hubieran iniciado] las hostilidades*... Como consecuencia de la acción

(20) "Si el gobierno de LANUSSE nos llevó a esa instancia de dejar en manos de un tercero la resolución del diferendo, habrá tenido sus razones para hacerlo, pero también debe tomarse en cuenta que los mandatarios constitucionales que lo siguieron tuvieron oportunidades de sobra para enmendar lo que pudo haber sido un error y se abstuvieron de usarlas. Creo que hubiera sido relativamente sencillo rectificarse por vía del Parlamento" (BIGNONE, 1992).

mediadora el 8 de enero de 1979 se firmó el Acta de Montevideo, por la cual se solicitaba formalmente la mediación papal, la cual fue aceptada el 26 de enero" (Pastor, 1996).

"El país le debe a Videla, personalmente, la iniciación de las gestiones ante la Santa Sede, que condujeron a la solución pacífica del conflicto del Beagle" (Alsogaray, 1993). "De haber ocurrido [la guerra con Chile], hubiésemos soportado una guerra sangrienta entre 2 dictaduras" (Botana, 1998) (21).

"A mediados de 1979 se estableció que el mediador 'ayuda y guía a buscar soluciones, pero que no es árbitro'... El 12 de diciembre de 1980 el Papa, en una solemne ceremonia celebrada en el Vaticano, entregó la *Propuesta Papal* a los cancilleres de Argentina y Chile... La propuesta tenía, en el fondo, un gran parecido con el laudo británico. La respuesta del gobierno argentino está resumida en una frase: 'la actitud positiva del gobierno argentino no ha podido apartarlo de la conclusión de que los renunciamientos que vuestra propuesta sugiere son graves'" (Pastor, 1996). "Chile aceptó inmediata e integralmente la propuesta y Argentina, si bien no la rechazó, tampoco la aceptó *in totum*, sino que intentó mejorarla con contrapropuestas adecuadas, que Chile desechaba... El 18 de junio de 1983 la oficina de Mediación propuso retomar la idea sugerida por Samoré en setiembre de 1982, de celebrar un *Tratado de Paz y Amistad* (Samoré había fallecido el 3 de febrero de 1983, y el Vaticano no designó sucesor)... En su informe final el representante argentino ante la Mediación, general Ricardo Etcheverry Boneo, dijo que 'la situación relativa de Argentina frente al diferendo austral ha mejorado sensiblemente desde el Laudo Arbitral del 2 de mayo de 1977, como surge claramente de comparar las pretensiones chilenas de delimitación expresadas con posterioridad a dicho Laudo, y las últimas fórmulas de solución que se han manejado en Roma entre setiembre y noviembre de 1983" (Aguirre Lanari, 1996).

"El conflicto con Chile generó una política rearmamentista, que alcanzó cifras sin precedentes y tuvo una grave incidencia en el endeudamiento externo que se produjo entre 1979 y 1980" (Di Tella, 1982). Debido a dificultades informativas, el punto está sujeto a discusión. En efecto, "el déficit en cuenta corriente explica *40%* del aumento de la deuda entre 1979 y 1981, y la fuga de capitales explica *38%*. ¿La compra de armamentos explica el resto?" (Bouzas y Keifman, 1988); "Dagnino Pastore y Durán (1981) estimaron que los fondos que surgieron del aumento de la deuda externa se utilizaron en el siguiente orden decreciente: fuga de capitales; turismo e importaciones no tradiciona-

(21) Dice entre 2 dictaduras, y no entre 2 pueblos, para enfatizar el hecho de que tanto en Argentina como en Chile el conflicto armado se vio como algo extraño a ambas poblaciones, y por consiguiente más como un empecinamiento de los respectivos gobiernos militares. Malvinas, por el contrario, fue diferente, porque en función de lo que aprendemos en la escuela primaria, es la única *causa nacional* que tenemos los argentinos.

les. Las importaciones de material bélico se realizaron en 1978, antes de la 'tablita'" (Dagnino Pastore, 1983).

...

En estas nada tranquilas aguas internacionales, tanto políticas como económicas, que generaron oportunidades que en algunos casos terminaron en trampas, se desenvolvió Argentina durante el período en consideración.

2. Contexto político

"Restituir los valores esenciales que sirven de fundamento a la conducción integral del Estado, enfatizando el sentido de moralidad, idoneidad y eficiencia, imprescindibles para reconstruir el contenido y la imagen de la Nación; y erradicar la subversión y promover el desarrollo económico de la vida nacional, basado en el equilibrio y participación responsable de los distintos sectores, a fin de asegurar la posterior instauración de una democracia republicana, representativa y federal, adecuada a la realidad y exigencias de solución y progreso del pueblo argentino", constituyeron el *propósito* del Proceso, según el *Acta* firmada por los integrantes de la Junta Militar el 24 de marzo de 1976.

Según la referida Acta la Junta Militar, integrada por los comandantes generales de las Fuerzas Armadas (Jorge Rafael Videla, Ejército; Emilio Eduardo Massera, Marina; y Orlando Ramón Agosti, Aeronáutica), asumió el poder político, disolvió el Congreso Nacional, las legislaturas provinciales, la Sala de Representantes de la Ciudad de Buenos Aires y los consejos municipales de las provincias, removió a los miembros de la Corte Suprema de Justicia, suspendió la actividad política y de los partidos políticos, así como las actividades gremiales de trabajadores, empresarios y de profesionales, y designó al ciudadano que habría de ejercer el cargo de presidente de la Nación (el propio Videla).

Entre los *objetivos* básicos del Proceso figuran la "concreción de una soberanía política basada en el accionar de instituciones constitucionales revitalizadas, la vigencia de los valores de la moral cristiana, de la tradición nacional y de la dignidad del ser argentino, y la vigencia de la seguridad nacional, erradicando la subversión y las causas que favorecen su existencia".

El *Estatuto* para el Proceso que acompañó al Acta creó una *Comisión de Asesoramiento Legislativo* (CAL), "que intervendrá en la formación y sanción de las leyes. La CAL estará integrada por 9 oficiales superiores, designados 3 por cada una de las Fuerzas Armadas". El organismo fue presidido por el contraalmirante Antonio S. Vanek. Según la ley 21.256, del 24 de marzo de 1976, que reglamentó el funcionamiento del gobierno, la CAL debía asesorar al Poder Ejecutivo, "llevándole la interpretación del pensamiento militar conjunto respecto de asuntos trascendentes". "Estar integrada por oficiales de las Fuerzas Armadas la limitaba, porque en la práctica sus integrantes respondían a sus respectivas armas. Esta organización era compleja y hacía difí-

cil la toma de decisiones" (Alsogaray, 1993). "A la CAL iban las cosas cocinadas. Funcionaba, más que nada, como caja de resonancia" (Jaime).

"Con excepción de los de Economía y Educación, todos los ministros eran militares, y con excepción de 1 de ellos, todos estaban en actividad" (López Alonso, 1982).

...

"La Revolución Argentina de 1966 tuvo una figura [Juan Carlos Onganía], que el Proceso de 1976 se propuso concientemente evitar" (Roth, 1980). Como consecuencia de lo cual "las responsabilidades gubernativas se repartieron con prolija equidad, a través de la *'teoría del 33%'*" (Luna, 1982a). En efecto, "las Fuerzas Armadas crearon un sistema de 'cuoteo' por el cual se asignó a cada una de las 3 armas 33% del aparato estatal. En la práctica este particular sistema de reparto del poder y de las responsabilidades del gobierno, nunca respondió a criterios funcionales o de especialización sino a motivaciones por lo general arbitrarias, surgidas de las obsesiones de cada fuerza por no perder espacios políticos en beneficio de las otras... Entre marzo de 1976 y la creación del 'cuarto hombre' (22) [agosto de 1978], tanto el sistema de 'cuoteo' como el del 'veto compartido' alcanzaron su expresión más pura" (Russell, 1996). "La relación entre Ejército, Armada y Fuerza Aérea no fue precisamente fácil. En teoría fueron adoptados todos los recaudos para evitar los personalismos, pero paradójicamente esta precaución terminó convirtiéndose en una debilidad y en un germen de fracasos" (Bignone, 1992).

"Videla, en su vida militar, fue un falto de carácter y un pusilánime, carente de firmeza en el ejercicio del mando, irresoluto, dubitativo y timorato. Transmitió un falso e inconducente formalismo, siempre distante del subordinado y con inclinación a recibir prebendas honoríficas y eludir situaciones difíciles. Siempre atildado y sólo exigente en los detalles insignificantes y adjetivos. Nunca se destacó por ser un intelectual, un académico, pero tampoco un 'tropero'. No ejerció el mando de ninguna unidad operativa, ni tomó contacto con el Ejército real. No fue un paracaidista, ni comando, ni montañés; no tomó ninguna aptitud especial de combate. Fue un teórico de escritorio. No sólo no conoció la guerra, sino tampoco la fatiga y el 'barro' de las maniobras en tiempo de paz. Hizo del epidérmico ritual su modelo de vida militar. Siempre lo vi como un hombre que no quería comprometerse totalmente, que cumplía órdenes 'sin chistar' y sólo las impartía por imperio de las circunstancias, dejando en claro que había que operar 'con prolijidad', un extraño eufemismo militar. Dejó hacer e ignoró lo que no quería conocer, adoptando un misticismo hipócrita" (Balza, 2001).

Las dificultades creadas por las precauciones adoptadas en el plano del diseño de las instituciones de gobierno, se multiplicaron a raíz de los cho-

---

(22) La creación del cuarto hombre alude a que los cargos de presidente de la Nación y comandante en jefe del Ejército sean desempeñados por 2 personas diferentes.

ques ocurridos en el terreno de las personalidades. "Los miembros de la Junta Militar no se entendían bien entre sí y existía cierta confusión, tanto en el Ejército como en el gobierno, respecto de quienes debían asumir las resoluciones en un momento especialmente difícil" (Lanusse, 1994). Esto se debía a que "Videla y Massera eran personalidades bien distintas. Videla no era autoritario, pero sí ferviente sostenedor de la autoridad. Massera, que en el ejercicio del mando había logrado colocar a la Armada en un sitio expectante, trataba en todo momento de sacar ventajas de la porción de poder que había logrado. El brigadier Agosti más de una vez optó por oficiar de hábil componedor... A mediados de 1978 las relaciones entre Videla y Massera pasaban por un momento crítico, a punto tal que esta situación perturbaba la marcha general del Proceso" (Bignone, 1992).

El 1 de agosto de 1978 finalizó el "período de excepcionalidad" institucional, al implementarse la idea del *cuarto hombre*. Videla pasó a retiro como comandante en jefe del Ejército, siendo reemplazado por Roberto Eduardo Viola, manteniendo su condición de presidente de la Nación hasta el 29 de marzo de 1981. El 28 de setiembre de 1979 Leopoldo Fortunato Galtieri reemplazó a Viola como comandante en Jefe del Ejército.

"Desde el punto de vista político el gobierno era autoritario, pero las autoridades trataron de mantener en todo momento las modalidades democráticas y republicanas en la vida diaria de los habitantes, con las solas limitaciones de su carácter de gobierno de facto y las exigencias de la lucha antisubversiva" (Alsogaray, 1993).

...

El propio 24 de marzo de 1976 se adoptaron las siguientes decisiones: el decreto de la Junta Militar (JM) 6 *suspendió* la actividad política y de los partidos políticos; el decreto JM 9 suspendió transitoriamente la *actividad gremial* de las entidades de trabajadores, empresarios y profesionales, excepto la correspondiente a la administración interna de las mismas y a la de sus obras sociales; el decreto JM 10 suspendió toda actividad de las *62 Organizaciones*; y el decreto JM 11 *intervino* la Confederación General Económica (*CGE*). El decreto 27, del 2 de abril, extendió la intervención dispuesta por el decreto JM 11/76, a todas las federaciones, uniones y organizaciones de cualquier índole, adheridas a la CGE, así como el bloqueo de sus fondos, cuentas bancarias y bienes patrimoniales; y la ley 21.599, del 12 de julio de 1977, *disolvió* la CGE, la Confederación general de comercio y de la producción, y la Confederación industrial argentina (CINA). Además, la ley 21.258 dispuso que *cesaran* en sus cargos los jueces de la *Corte suprema de justicia*, Miguel Angel Bercaitz, Agustín Ramón Alberto Díaz Bialet, Pablo Antonio Ramella, Ricardo Levene y Héctor Masnatta, así como Enrique Carlos Petracchi, procurador general de la Nación; la ley 21.269 *prohibió* las actividades del Partido comunista revolucionario, socialista de los trabajadores, política obrera, obrero trotskista y comunista marxista leninista, clausurándole los locales y bloqueándole los bienes patrimoniales y las cuentas bancarias (la ley 21.324, del 2 de junio, derogó la ley 21.269); la ley 21.270 *intervino* la Confederación

General del Trabajo (*CGT*), bloqueándole los fondos, cuentas bancarias y bienes patrimoniales; la ley 21.261, dictada en la misma fecha, suspendió transitoriamente el *derecho de huelga*, como el de toda otra medida de fuerza, paro, interrupción o disminución del trabajo; y la ley 21.263 *suprimió* el *Fuero sindical especial* creado por la ley 20.615, de 1973.

Además de lo cual la ley 21.277, del 29 de marzo de 1976, *suspendió* el régimen de subsidios y franquicias para los partidos políticos; la ley 21.322, del 2 de junio, declaró *ilegales y disueltas* a organizaciones como el Movimiento sindical de base, el Frente antiimperialista por el socialismo, el Movimiento inquilinos peronistas, la Junta de coordinación revolucionaria internacional, la Tendencia argentina revolucionaria, el Movimiento villero peronista, etc.; la ley 21.325, también del 2 de junio, declaró *disueltas* organizaciones como el Partido comunista revolucionario, el Partido socialista de los trabajadores, el Partido política obrera, el Partido obrero trotskista, el Partido comunista marxista leninista, etc.; el decreto 2405, del 8 de octubre, dispuso que el producido de la venta de los bienes de las agrupaciones y organizaciones explicitadas en las leyes 21.322 y 21.325, sería transferido al patrimonio del Estado nacional; y el decreto 1224, del 4 de mayo de 1977, *intervino* 18 empresas, integrantes del "*grupo [David] Graiver*".

Como ocurre cuando no solamente cambia el gobierno sino también el régimen, en algunas cuestiones el Proceso "volvió para atrás". Así, la ley 21.271, del 24 de marzo de 1976, *disolvió* la *Cruzada de la solidaridad*, entidad a través de la cual el gobierno presidido por María Estela Martínez de Perón implementaba algunos subsidios sociales (Celestino Rodrigo fue preso por haber emitido un cheque del sector público a favor de la referida Cruzada); La ley 21.290, del 7 de abril, *dejó sin efecto* la construcción del *Altar de la Patria*, disponiendo también que la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires adoptaría las medidas conducentes para habilitar nuevamente el trazado original de la avenida Figueroa Alcorta, y a ejecutar en los terrenos afectados por la obra, una parquización acorde con la zona; el decreto 2568, del 17 de octubre de 1979, *derogó* el decreto 632/74, que había dispuesto el otorgamiento de todas las autorizaciones de estaciones de servicio y bocas de expendio de combustibles y lubricantes, a *YPF*; y el decreto 1535, del 31 de julio de 1980, *derogó* el decreto 944/73, que había autorizado la *intervención de representantes de las asociaciones gremiales de trabajadores*, en las inspecciones referidas a cumplimiento de la legislación laboral.

En materia de *asociaciones profesionales de trabajadores*, la ley 21.356, del 22 de julio de 1976, incluyó dentro del decreto de la Junta Militar 9/76, a todo *acto eleccionario* y la celebración de asambleas o congresos, en asociaciones de empleados y asociaciones profesionales de trabajadores, facultando al ministro de Trabajo a *prorrogar* la vigencia de los *mandatos* de los representantes gremiales que ocuparan cargos de carácter electivo en dichas asociaciones; la ley 22.105, del 29 de noviembre de 1979, modificó la legislación en materia de asociaciones gremiales de trabajadores (el decreto 640, del 28 de marzo de 1980, reglamentó la ley 22.105); y la ley 22.125, del 24 de

diciembre de 1979, dictó normas para *renovar autoridades* en las asociaciones profesionales de trabajadores.

...

Como el resto de los gobiernos militares, el Proceso nunca se pensó a sí mismo eterno. "'El proceso para llegar al país que aspiramos será una tarea larga y difícil. Larga porque la crisis es profunda. Difícil pues la situación de la República presenta características inéditas... No caeremos en la tentación de salidas electorales apresuradas, ni reiteraremos combinaciones políticas de cuyo fracaso tiene memoria el país', expresó Videla el 24 de setiembre de 1976, es decir, 6 meses después de iniciado el Proceso" (López Alonso, 1982). "En octubre de 1977, cuando me hice cargo de la secretaría general del Ejército, un conjunto de coroneles que luego llegaron a generales estaba estudiando la forma en que el Ejército imaginaba que se produciría el tránsito a la democracia... Videla había puesto especial interés en el asunto, ya que desde un principio tuvo el objetivo de dar contenido político al Proceso para dotarlo de trascendencia y, si fuera posible, también de descendencia" (Bignone, 1992).

"Luego de una ronda de consultas con dirigentes políticos [detalla los nombres de los consultados], el 19 de diciembre de 1979 la Junta aprobó un Acta por la cual al Poder Ejecutivo le asignaba la responsabilidad de la ejecución de las acciones a que diera lugar su puesta en vigencia, reservándose la Junta Militar su supervisión [en la referida Acta se especificaba que 'Ha llegado la hora de las realizaciones más trascendentes, y también más difíciles y delicadas. El Proceso de Reorganización Nacional carecería de proyección histórica y desconocería el propósito al que solemnemente se comprometió si no iniciara, como lo hace ahora, la etapa de normalización político-institucional y no estableciera para ello las bases doctrinarias, las bases programáticas y las bases instrumentales reunidas en este documento, como primer paso de un vasto proceso cuya continuación, desarrollo y cumplimiento con éxito sólo serán posibles si todas las reservas cívicas de la Nación le prestan su concurso con patriotismo, lealtad, abnegación y desinterés]... Durante 1980 se llevó a cabo desde el Poder Ejecutivo el diálogo político, que fue llevado adelante por el ministro de Interior Albano Eduardo Harguindeguy. Se inició el 26 de marzo de 1980 [2 días antes de la liquidación del Banco de Intercambio Regional (BIR)] y culminó en diciembre. Fueron *63* reuniones con *212* interlocutores... En abril de 1981 la síntesis fue presentada a la Junta, la cual dispuso su 'archivo transitorio'" (Bignone, 1992).

La finalización del Proceso, como se verá en el capítulo siguiente, no surgió de un esquema diseñado por las Fuerzas Armadas, sino que derivó de otro tipo de acontecimientos.

2.1. Represión

El "clima" político y de seguridad personal vivido en vísperas y durante las primeras etapas del Proceso no se entiende si no se le presta particular atención al desenvolvimiento de la guerrilla por una parte, y al de la repre-

sión por la otra. Desde este punto de vista hubo diferencias muy importantes entre este gobierno militar y los anteriores.

Guerrilla. "En marzo de 1976 Montoneros tenía fábricas clandestinas de explosivos, de armamento y un estado económico respaldado por alrededor de *$us 60 M.* obtenidos en el país, sin contar el apoyo exterior. Las imprentas clandestinas tenían una calidad similar a las empresas que actuaban en el ramo, la falsificación de documentos era la norma. Su infraestructura era cada vez mayor: compraron casas, vehículos de todo tipo y hasta empresas" (Alonso Piñeiro, 1980).

No obstante lo cual, "en las nuevas circunstancias los Montoneros carecían de capacidad para combatir directamente con las Fuerzas Armadas... Ante el nuevo régimen los guerrilleros montoneros optaron por una estrategia de 'defensa activa', destinada a evitar su consolidación y a preparar el terreno para una eventual contraofensiva popular... En términos prácticos ello supuso el lanzamiento de ataques simples pero eficaces contra el 'centro de gravedad' del enemigo: personas e instalaciones claves, cuya destrucción demostraría la vulnerabilidad del régimen. Las fuerzas guerrilleras eran lo suficientemente numerosas para que su supervivencia no constituyera una preocupación fundamental" (Gillespie, 1987).

Aplicando esta estrategia la guerrilla llevó a cabo acciones individuales, como "el secuestro del coronel Juan Alberto Pita, interventor en la CGT, ocurrido el 30 de mayo de 1976 (quien logró escapar el 7 de diciembre del mismo año), y el atentado contra el almirante César A. Guzetti, ministro de Relaciones Exteriores, ocurrido el 7 de mayo de 1977, quien recibió 2 balazos en la cabeza" (López Alonso, 1982); y también acciones colectivas, como "la bomba colocada el 2 de julio de 1976 en el comedor de la Superintendencia de Seguridad Federal, que produjo 18 muertos y 66 heridos (el 3 de junio de 1977 fue abatido José M. Salgado, quien puso la bomba)" (López Alonso, 1982).

Alonso Piñeiro (1980) lista *1.025* actos terroristas ocurridos entre 1969 y 1979. De los cuales 188 se verificaron durante 1974, 195 durante 1975, 298 durante 1976 (217 de los cuales ocurrieron entre el 24 de marzo y el 31 de diciembre de dicho año), 83 en 1977 y 35 en 1978. "La capacidad ofensiva de los guerrilleros declinó en 1977, con el resultado de menos de 35 víctimas entre militares, policías y empresarios. A todo esto las pérdidas montoneras siguieron aumentando... Entre abril de 1976 y agosto de 1978 las bajas sufridas alcanzaron a *4.500*... Los Montoneros sobrevivieron a su pesadilla de 1976-1977 gracias a la gran fuerza numérica que habían logrado a fines de 1975, a la evacuación de sus líderes y a su solidez económica... En 1977 los líderes que controlaban los fondos y el armamento de la organización establecieron su base estratégica en La Habana... Sin problemas de dinero, se inició una gran ofensiva propagandística contra el régimen argentino" (Gillespie, 1987).

"La 'contraofensiva' de 1979 fue un desastre desde el comienzo hasta el final, una exhibición más de militarismo pese a las afirmaciones guerrilleras

de que lo que se preparaba era una contraofensiva 'popular'... Más que otra cosa, la falta de realismo provocó deserciones. Por ejemplo, a comienzos de 1979, la de Rodolfo Galimberti... 5 años después del golpe militar de 1976, los otrora soldados de Perón tenían poco que ofrecer a la considerable pero dividida oposición al régimen argentino" (Gillespie, 1987).

Los *miembros del equipo económico* fueron un blanco particularmente atractivo para la guerrilla. "Las Tropas Especiales de Infantería (TEI) tenían instrucciones de aniquilar al equipo económico... Los ataques empezaron el 11 de abril de 1978, con el asesinato de Miguel Tobías *Padilla*, subsecretario de coordinación del ministerio de Economía (23), y la voladura de la casa de Juan Ernesto *Alemann*, secretario de Hacienda (24). El 27 de setiembre [de 1979] demolieron la casa de Guillermo Walter *Klein (h.)*, secretario de Planificación y Coordinación Económica, hiriéndolo a él y a toda su familia (25), el 7 de noviembre de 1979 atentaron [nuevamente] contra la vida de Alemann, y a mediados del mismo mes asesinaron al empresario Francisco *Soldati*, padre del integrante del equipo económico de igual nombre... Los Montoneros se atrajeron la desaprobación general por haber atacado a los Klein, y la condena de los sindicatos por haber hecho lo mismo con Alemann" (Gillespie, 1987) (26).

Represión. "Hasta donde yo sé peleamos con la doctrina y con el reglamento en la mano. La teoría de la guerra revolucionaria empezó a ser conocida en el Ejército al promediar la década de 1950. La manera de oponerse a ella fue a partir del modelo francés [a raíz de la lucha en Argelia], que íbamos conociendo por publicaciones y a través de los oficiales que cursaban estudios en institutos galos" (Bignone, 1992).

"La sociedad argentina no estaba preparada para la guerra antisubversiva. Tampoco lo estaban las Fuerzas Armadas, que seguían dentro de la rutina

---

(23) "Miguel Padilla no era precisamente un hombre común. Sus firmes y claras convicciones, su lúcida inteligencia, su infatigable tesón para el trabajo, su acción indomable, lo convirtieron en ejemplo y objeto de respeto y admiración de todos los que lo rodeaban", dijo Martínez de Hoz al despedir sus restos (Ministerio de economía, 1981).

(24) "El 21 de junio de 1978, en el preciso momento en que Argentina le hizo el cuarto gol a Perú, explotó una poderosa bomba en mi casa, causándole lesiones leves a mi esposa" (Alemann, 1981), pero al parecer este atentado se debió a su oposición a la realización del Mundial de Fútbol en Argentina.

(25) "Ha sido un verdadero milagro de Dios que no hayan quedado muertos todos los integrantes de la familia Klein debajo de los escombros de su casa. [Walter] tuvo una enorme presencia de ánimo, aún mientras estaba sepultado, cuando apenas podía respirar. Yo trataba de hablarle a través de un pequeño agujero que había en los escombros. Me respondía, pero me decía que no podía seguir hablando, porque si hablaba le faltaba el aire para respirar. Cuando después de casi 4 horas se lo pudo sacar, salió con una sonrisa en los labios, demostrando su gran coraje y su gran voluntad de seguir luchando", declaró Martínez de Hoz por radio (Ministerio de economía, 1981).

(26) Guillermo Oscar Zubarán, secretario de Energía entre abril de 1976 y junio de 1977, y Raúl Agustín Ondarts, presidente de Yacimientos Petrolíferos Fiscales a partir de julio de 1977, fallecieron en noviembre de 1979, pero como consecuencia de un accidente aéreo.

tradicional de considerar como potenciales enemigos a los países latinoamericanos, principalmente a los fronterizos... Las Fuerzas Armadas debieron organizarse para librar la guerra antisubversiva, la cual no dejaba lugar a procedimientos deliberativos; requería gran ejecutividad y cierto margen de discrecionalidad en los mandos superiores" (Alsogaray, 1993).

"El 'laboratorio' de lo que sucedió en materia de lucha contra la subversión en la segunda mitad de la década de 1970 tuvo lugar entre 1970 y 1973, y los métodos y planes que el Ejército utilizó en el primer período fueron la extensión e intensificación de los que usara pocos años antes, también con éxito, en el plano específicamente militar o policial del problema. Este tipo de doctrina, similar a la que habían utilizado en esos años los gobiernos brasileño, peruano y uruguayo para aniquilar a los respectivos brotes terroristas, practicaba como prioridad la obtención de la información celular que tenían las organizaciones terroristas, razón por la cual se hacía inevitable en términos operacionales y militares, el obligar a los prisioneros a brindar dicha información" (Fraga, 1988). "Los uruguayos nos recomendaron que en la lucha contra la subversión 'se ensuciaran las manos todos'. Lo cual también ayuda a explicar la despersonalización del Proceso... La subversión en Argentina tuvo un tamaño cualitativamente diferente del de las Brigadas Rojas, que implicó toma de ciudades; asalto y ocupación de unidades militares; y zonas liberadas en algunas provincias" (Videla).

"Los métodos que pusieron en práctica las Fuerzas Armadas para eliminar la subversión pilló a los Montoneros por sorpresa. Creyeron que se llevaría a cabo como antes: el sufrimiento durante unos 10 días de tortura antes de que se legalizara la detención, seguidos del restablecimiento del contacto con la familia y la organización del afectado. Tardaron algún tiempo en percibir la nueva infraestructura represiva y sus métodos: campos de concentración oficialmente autorizados pero clandestinos, centros de tortura, y unidades especiales basadas en las 3 Fuerzas Armadas y en la policía, cuya misión era la de secuestrar, interrogar, torturar y matar. Bajo el nuevo régimen, el detenido quedaba en manos de hombres que no necesitaban devolver viva a una persona al final de su tarea" (Gillespie, 1987). "En cuanto a los métodos, en gran medida debieron ser improvisados, dando lugar a abusos y excesos (27). Pero son totalmente falsas las denuncias de 'genocidio y terrorismo de Estado', que una formidable campaña nacional e internacional organizada por activistas diversos y supuestas organizaciones defensoras de los derechos humanos, desató contra los militares que cumplieron la orden presidencial de aniquilar al enemigo y salvaron al país de una catástrofe como la

(27) Uno de los episodios de abuso y exceso menos explicable, y más conocido, es el que se denominó la *Noche de los lápices*. El 16 de setiembre de 1976, en La Plata, 7 estudiantes secundarios (sic) que habían participado en una manifestación en favor del boleto estudiantil (sic), fueron secuestrados, torturados y asesinados. La denominación se basó en la *Noche de los bastones largos*, ocurrida el 29 de julio de 1966, cuando las Fuerzas Armadas desalojaron por la fuerza la Facultad de Ciencias Exactas de la Universidad de Buenos Aires.

castrista. La guerra es siempre una tragedia mayor y los métodos utilizados en ella nunca son humanitarios" (Alsogaray, 1993) (28).

"Fue una lucha oscura, clandestina, muy diferente a la guerra librada en las selvas tucumanas un año atrás... *La Historia dirá si hubiera podido administrarse con más prudencia la represión del terrorismo subversivo* (el subrayado es mío)" (Luna, 1982a). Un aspecto importante de esta pregunta tan significativa, y tan difícil de contestar, tiene que ver con la personalidad del presidente de la Nación. "La extrema fragilidad de Videla, e inclusive su debilidad de carácter, se manifestaba en que la llamada guerra sucia, contra las convicciones personales del presidente —que había iniciado su gestión con actitudes tales como invitar a almorzar al escritor Ernesto Sábato (29), o designar rector de la Universidad de Buenos Aires al ingeniero Alberto Constantini—, había tomado un rumbo no deseado, verdaderamente feroz... Es posible que el presidente Videla no hubiera deseado desatar el clima de terror que vivió el país, pero lanzadas las operaciones por algunos de sus subordinados, que en el fondo estaban compitiendo con él por el poder, no pudo controlarlas y pensó que, de intentarlo, hubiera sido desbordado... El primer error del Proceso, la tesis del 33% de mando para cada comandante de fuerza, llegó luego a que cada comandante de cuerpo hiciera su propia guerra" (Lanusse, 1994); "no existió un organismo único de lucha contra el terrorismo. Cada uno de los que actuaba tenía amplísimas facultades" (Luna, 1982a); "nadie puede aceptar y decir que estuvo condicionado por un superior que le ordenara asesinar, secuestrar, torturar o violar... Se feudalizó el accionar y se actuó de acuerdo con la modalidad de cada comandante de zona, y no con unidad de concepción" (Balza, 2001) (30).

"El 19 de julio de 1976 las Fuerzas de Seguridad ultimaron a Mario Roberto Santucho, máximo dirigente del Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP)" (López Alonso, 1982). "La organización declinó en su desarrollo y comenzó el éxodo de sus dirigentes. A fines de 1976-comienzos de 1977 Montoneros ingresó en una notoria declinación, lo que trajo aparejado numerosas deser-

---

(28) "Nosotros teníamos bastante tranquilidad, porque estaba como definido que no querían matar a la clase política" (Bárbaro, 1986).

(29) "La violencia de la guerrilla en un momento dado provocó una reacción en la opinión pública argentina, que hizo posible lo que los militares hicieron más tarde... El más elocuente dato de cuál era el estado de opinión de la gente respecto de la nueva situación abierta por el gobierno militar, fue la participación de Ernesto Sábato en el encuentro de intelectuales con Videla. Sábato no habría participado del encuentro si hubiese habido el más mínimo reparo en el mundo de la cultura por lo que estaba en ese momento ocurriendo" (Camilión, 1999).

(30) En el plano legal la lucha contra la subversión dio lugar a la ley 21.260, del 24 de marzo de 1976, que autorizó a dar de baja, por razones de seguridad, hasta el 31 de diciembre de 1976, a los empleados públicos que de cualquier forma se encontraran vinculados a actividades de carácter subversivo o disociadoras; a la ley 21.264, dictada en la misma fecha, que reprimió con reclusión hasta 10 años la incitación a la violencia, y con reclusión por tiempo indeterminado o muerte al que atentare contra medios de transporte, comunicación, usinas u otros servicios públicos; y a la ley 21.338, del 25 de junio de 1976, que modificó el Código Penal, y entre otras cosas reimplantó la pena de muerte.

ciones y delaciones" (Alonso Piñeiro, 1980). "El 3 de diciembre de 1976 fue abatida Esther Norma Arrostito, figura clave de Montoneros" (López Alonso, 1982). "La guerra contra la subversión estaba ampliamente ganada para fines de 1977" (Gillespie, 1987); "la lucha contra el terrorismo terminó victoriosamente al promediar el mandato de Videla" (Luna, 1982a) (31).

"Las verdaderas causas del derrumbamiento montonero fueron los secuestros y sus consecuencias. Aunque 90% de los secuestrados se negó a hablar, y sólo 1% traicionó, los guerrilleros fueron víctimas de su propio 'aparatismo'. Con cada trozo del aparato caían más compañeros... La mayoría de los montoneros llegaba al centro de detención sin confianza en el futuro político de su organización... 'Sin Montoneros las Fuerzas Armadas no hubiesen podido destruir a Montoneros'" (Gillespie, 1987).

"Yo creo en la teoría de un solo demonio, que es el de la muerte. Yo no acepto, como algunos, que Mario Eduardo Firmenich era un revolucionario y Alfredo Astiz un asesino antirrevolucionario. Acá hubo el demonio del elitismo, de los iluminados de un bando y de otro... Sé que los militantes montoneros, en su gran mayoría, murieron por una causa noble, por una entrega absoluta. Pero cuando juzgo a una conducción no lo hago desde la pureza de sus mejores militantes, sino desde la responsabilidad de unos señores que, en nombre del peronismo revolucionario, se refugiaron en algún lugar del Mundo, enviaron cartas desde hoteles de 5 estrellas, y ordenaron el retorno a la avanzada popular a los mejores militantes de nuestro pueblo, para que los militares los cazaran como ratas. ¿Qué respeto les debo a estos hombres? Firmenich se entregó [en 1984] porque en su imbecilidad política creyó que tenía un gran consenso en Argentina, y que la democracia estaba obligada a dejarlo en libertad. Cree que es un gran patriota, que ha luchado, y no se da cuenta de que está muy lejos de ser lo que él imagina" (Bárbaro, 1986).

La ley 21.272, del 26 de marzo de 1976, dispuso que sería reprimido con reclusión hasta *15* años quien cometiera cualquier violencia contra personal militar, de las fuerzas de seguridad o de las fuerzas policiales y penitenciarias, quien atentare con armas de fuego contra buques, aeronaves, etc.; hasta *4* años quien rehusare obediencia a una disposición militar; hasta *10* años el que amenazare, injuriare o de cualquier modo ofendiere en su dignidad o decoro a personal militar, de seguridad, etc.; la ley 21.275, del 29 de marzo, dejó automáticamente *sin efecto todas las solicitudes de opción para salir del país*; la ley 21.323, del 2 de junio, reprimió con prisión de *1 mes a 3 años* la realización de actividades políticas, como las de organización y difusión ideológico-partidaria, organización o participación en reuniones político-partidarias, o recaudación de fondos en beneficio de los partidos políticos; la

(31) "La Historia demostró que ir al terreno militar no era ser más revolucionario, sino ir al terreno donde el enemigo era más fuerte, para perder atrozmente, como perdimos" (BÁRBARO, 1986).

ley 21.459, del 18 de noviembre, modificó la ley 20.840, de 1974, que había establecido penas por actividades subversivas; la ley 21.460, también del 18 de noviembre, dispuso que inmediatamente que se tuviera conocimiento de la comisión de un delito de carácter subversivo, se dispondría su investigación mediante *prevención sumarial*, sustanciada según el Código de procedimientos en materia penal para la justicia nacional, quedando el preventor facultado para interrogar al imputado; la ley 21.461, del 19 de noviembre, dispuso que quedarían sometidos al juzgamiento de los tribunales militares, además de quienes cometieran delitos previstos en el Código de justicia militar, los que se cometan en lugar militar, o contra la persona, libertad e integridad física del personal militar, de seguridad policial, penitenciario, etc.; o cuando mediare destrucción o de cualquier modo se dañaren edificios, instalaciones, buques, aeronaves, vehículos, etc., afectados al servicio de las Fuerzas Armadas, de seguridad, etc.; el decreto 780, del 4 de abril de 1979, aprobó el reglamento aplicable a los *detenidos y procesados y condenados por delitos subversivos* y detenidos que se encontraran a disposición del Poder Ejecutivo; y la ley 22.068, del 6 de setiembre de 1979, dispuso que podría *declararse el fallecimiento presunto* de la persona cuya desaparición del lugar de su domicilio o residencia hubiese sido fehacientemente denunciada entre el 6 de noviembre de 1974, en que se declaró el estado de sitio a través del decreto 1368/74, y la promulgación de la ley.

La ley 21.951, del 9 de marzo de 1979, dispuso un subsidio extraordinario para el personal del Servicio Penitenciario Federal, que resultara con inutilidad o disminución psico-física en la lucha contra la subversión.

...

En el plano armado la lucha decayó fuertemente a partir de 1978, pero esto de ninguna manera eliminó la cuestión de los procedimientos utilizados en la represión, la cual surgió bajo la faceta de los *desaparecidos*.

El 30 de abril de 1977 un conjunto de mujeres fundó *Madres de Plaza de Mayo*, quienes los jueves por la tarde, portando un pañuelo blanco en la cabeza, comenzaron a desfilar alrededor de la Pirámide de Mayo reclamando por el paradero de sus hijos desaparecidos. "Muchas de las valerosas 'Madres de Plaza de Mayo' estaban vinculadas a los Montoneros, aunque más por lazos de sangre que políticos" (Gillespie, 1987). "Siempre admiré la enorme dignidad de las Madres de Plaza de Mayo, que son un hecho histórico fundamental en Argentina" (Bárbaro, 1986) (32). Con posterioridad fue fundada *Abuelas*, y muchos años después, *Hijos*.

---

(32) El respeto por el movimiento Madres de Plaza de Mayo no es incompatible con el rechazo que genera una de sus principales dirigentes, Hebe de Bonafini, a raíz de las posturas que adoptó posteriormente en las más diversas causas, tanto nacionales como internacionales. Evaluar a "Madres" por las actitudes de la señora de Bonafini sería como evaluar al Cristianismo por algunos de los sermones que se escuchan los domingos en algunas iglesias.

"El 29 de junio de 1979 el ministro de Interior Harguindeguy informó que existían *1.723* detenidos a disposición del Poder Ejecutivo Nacional, y que otras *1.077* personas se encontraban bajo el régimen de libertad vigilada" (López Alonso, 1982).

"Para esclarecer la realidad [de la lucha contra la subversión] *se invitó* a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de Estados Americanos (OEA), cuya visita se concretó a partir del 6 de setiembre de 1979" (Pastor, 1996). "En el edificio de la OEA la CIDH recibió denuncias de desapariciones" (López Alonso, 1982). "Deolindo Felipe Bittel y Herminio Iglesias presentaron el documento elaborado por el peronismo" (Bárbaro, 1986). "El 19 de noviembre de 1980, en la Asamblea General de la OEA fue presentado el *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Argentina*" (Pastor, 1996).

¿Cuántos son los desaparecidos? Imposible saberlo con certeza. "El Informe de la *Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas*, [titulado *Nunca más*], que presidió Ernesto Sábato, y le fuera presentado al presidente Raúl Ricardo Alfonsín el 20 de setiembre de 1984, registró *8.960* personas con paradero desconocido" (Botana, 1998) (33). En los medios masivos de comunicación con mucha frecuencia se habla de *30.000* desaparecidos, sin aclararse de dónde proviene el dato. En Carta de lectores *La Nación*, del 20 de julio de 2000, Miguel M. Padilla, a propósito de la ley 24.411, del 7 de diciembre de 1994, que invitó a solicitar indemnizaciones originadas en fallecimientos debidos a la acción de las Fuerzas Armadas entre el 16 de junio de 1955 y el 9 de diciembre de 1983, informó que hasta el 30 de marzo de 2000 se habían presentado *5.998* solicitudes por desapariciones, y *1.402* por fallecimiento (*7.400* en total), sugiriendo que la cifra de 30.000 es una verdadera fantasía (34).

El 13 de octubre de 1980 el premio Nóbel de la Paz le fue otorgado al argentino Adolfo Pérez Esquivel, uno de los principales defensores de los derechos humanos durante el Proceso. La noticia produjo malestar en el gobierno "y tuvo eco en todo el Mundo" (Luna, 1982a).

...

El 22 de setiembre de 1983 fue dictada la ley 22.924, extraoficialmente denominada de *Pacificación Nacional*, la cual declaró extinguidas las acciones penales emergentes de los delitos cometidos con motivación o finalidad terrorista o subversiva, desde el 25 de mayo de 1973 hasta el 17 de junio de 1982. Los beneficios de esta ley se extenderían, asimismo, a todos los hechos de naturaleza penal realizados en ocasión o con motivo del desarrollo

(33) Este no es un "piso" de la cifra real, porque algunos de los contabilizados como desaparecidos, finalmente... aparecieron.

(34) ¿Sería "más" horror que hubieran desaparecido 30.000 seres humanos, en vez de "solamente" 8.000?

de acciones dirigidas a prevenir, conjurar o poner fin a las referidas acciones terroristas o subversivas, cualquiera hubiera sido su naturaleza o el bien jurídico lesionado. Como consecuencia de lo cual nadie podría ser interrogado, investigado, citado a comparecer o requerido de manera alguna por imputaciones o sospechas de haber cometido delitos o participado en las acciones antes referidas.

No sé si alguien esperaba que con esta disposición, dictada en vísperas de la entrega del gobierno por parte de las Fuerzas Armadas, la cuestión de la forma en que se reprimió la guerrilla... desaparecería. En todo caso no sólo no ocurrió sino que por el contrario, como veremos en el capítulo correspondiente, la cuestión siguió viva durante toda la gestión Alfonsín, quien comenzó enjuiciando a los integrantes de las 3 primeras Juntas Militares del Proceso, siguió con la pretensión de enjuiciamiento a otros militares, y terminó con el dictado de 2 leyes: la 23.491, del 23 de diciembre de 1986, denominada *de Punto Final*, y la 23.521, del 4 de junio de 1987, llamada *de Obediencia Debida*.

"'El Ejército, instruido y adiestrado para la guerra clásica, no supo cómo enfrentar desde la ley plena al terrorismo internacional. Este error llevó a privilegiar la individualización del adversario, su ubicación por encima de la dignidad, mediante la obtención, en algunos casos, de información por medios ilegítimos, llegando incluso a la supresión de la vida, confundiendo el camino que lleva a todo fin justo, y que pasa por el empleo de medios justos'... Nunca imaginé, y mi estado mayor tampoco, la repercusión que el mensaje tendría", afirmó Martín Balza, en ese entonces comandante en jefe del Ejército, en la emisión de *Tiempo Nuevo* del 25 de abril de 1995 (el texto completo se puede consultar en Balza, 2001). "Balza no me envió el texto de lo que iba a decir, lo que por otra parte era una práctica que yo siempre había seguido. Jamás requerí de los jefes de Estado Mayor el texto que iban a pronunciar, me parecía que tenían responsabilidad suficiente para decir lo que debían y no lo que no debían... Menem no sabía nada de ese discurso" (Camilión, 1999. Oscar Camilión era ministro de Defensa).

Frente a una situación tan dramática como ésta, lo que cabe esperar es que para los parientes y amigos de las víctimas de la represión, así como para los parientes y amigos de las víctimas de la guerrilla, la cuestión no desaparezca *nunca*, y que al resto de los seres humanos la cuestión le impacte como cualquier otra tragedia que no los tocó directamente. Un par de décadas después de sucedidos los acontecimientos los argentinos todavía carecemos de un relato que integre el accionar guerrillero y el de la represión, sin el cual es muy difícil meditar a partir de la realidad y extraer enseñanzas (35). Como

(35) Durante la segunda mitad de la década de 1990 la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires aprobó por *58* votos a *2* la erección de un monumento a las víctimas de la represión, no a las víctimas de la guerrilla y la represión. Esta lectura unilateral es precisamente la que menos ayuda a entender qué fue lo que ocurrió.

siempre, yerra quien mira el pasado con ojos del presente, o revisa el accionar "en caliente" con el pensamiento "en frío".

2.2. Transición Videla-Viola

Quienes diseñaron el funcionamiento del gobierno durante el Proceso, previeron un período de 6 meses entre el momento de elegir al nuevo presidente de la Nación, y el momento en que efectivamente éste se hiciera cargo del puesto. Más allá de las ventajas que imaginó quien pensó este sistema, lo cierto es que la transición que ocurrió entre los presidentes Videla y Viola figura en los libros de texto como un ejemplo donde, sin presiones internacionales, de los dirigentes políticos o de la población en general, los enfrentamientos puramente personales pueden generar formidables dificultades, que agigantaron los desequilibrios preexistentes. "Después de octubre [de 1980], con los anuncios sobre el próximo cambio de autoridades, comienza una historia que no es precisamente monetaria" (Diz, 1994). "La transición entre Videla y Viola se hizo con más desconfianza y hostilidad que la habitual en otros países, cuando se da entre gobiernos de signos distintos. *Fue un fenómeno curioso*" (Di Tella, 1982).

Para empezar, la elección de Viola como nuevo presidente de la Nación surgió de un tiroteo, que postergó la decisión 10 días, y resultó de 2 de los 3 votos, ya que "no tuvo unanimidad, como preveía el reglamento que se habían autoimpuesto las Fuerzas Armadas, debido a la oposición de la Marina" (Martínez de Hoz, 1991). "Videla, eso lo sabíamos todos, quería que su sucesor fuera Viola, el hombre que lo había apoyado sin reservas durante toda su gestión y que, además, era su amigo personal. El otro candidato era Carlos Guillermo Suárez Mason y, con menor probabilidad, Luciano Benjamín Menéndez y Harguindeguy... La Armada se prestó para la unanimidad [de elegir a Viola], pero no sin dejar constancia en un acta cuál era su verdadera posición (no lo consideraban el más apto para ejercer el cargo). Me correspondió a mí, en calidad de secretario de turno de la Junta Militar, anunciar al atardecer del 3 de octubre de 1980 que Viola sería el nuevo presidente" (Bignone, 1992) (36).

Más allá del referido contratiempo, y dado que las decisiones económicas se adoptan en base a lo que se cree que va a pasar, de manera que el nuevo presidente es el referente de los decisores desde el momento en que lo designan y no desde el instante en que se hace cargo efectivo de su puesto, la siguiente conjetura es muy entendible: "conocido el nombre de quién será el nuevo presidente de la Nación para el período 1981-1984, probablemente pocas semanas después se anunciará quién tendrá a su cargo la conducción económica. Esta nueva conducción deberá formular y anunciar, en forma

---

(36) "En algún momento tomé sobre mí mismo la responsabilidad de recomendarle a VIDELA que le propusiese a la Junta permanecer en su cargo 1 ó 2 años más, hasta terminar este ciclo tan difícil... Me contestó que él no podía pedirle eso a sus camaradas, porque podría interpretarse que tenía una ambición política personal" (MARTÍNEZ DE HOZ, 1991).

perentoria, su política de estabilización, debido a la presión que existirá sobre las reservas internacionales del Banco Central" (Pou, 1980).

También a partir de consideraciones generales, el 24 de agosto de 1980, es decir, antes de que se iniciara el proceso de designación de Viola, publiqué un artículo titulado *Martínez de Hoz debe renunciar* (37), que comenzaba así: "No estoy dinamitando el Proceso, ni llevando al extremo mi sentido del humor, y mucho menos en busca de un incomprendido, maldecido y al mismo tiempo codiciado cargo público... Dadas las características del Proceso no sería difícil de imaginar que durante el último trimestre de 1980 y el primero de 1981 existiese una colaboración muy estrecha entre Martínez de Hoz y su sucesor... Pero que tiene claros costos administrativos, anímicos para los participantes, y nada despreciables costos de interpretación por parte del sector privado... Existe una alternativa mejor: que en el mismo momento en que la Junta designe al nuevo presidente de la Nación, éste de a conocer su ministro de Economía, y en ese mismo instante Martínez de Hoz presenta su renuncia, de modo que inmediatamente comienza a actuar *con plenos poderes* el ministro de Economía del próximo presidente" (de Pablo, 1980a).

La realidad fue muy diferente. "Viola no designó inmediatamente sus nuevos colaboradores, ni siquiera un equipo de transición con quienes pudiésemos dialogar" (Martínez de Hoz, 1991). "Durante la transición, entre el equipo de Martínez de Hoz y el de Lorenzo Juan Sigaut existió una completa incomunicación, como resultado de lo cual nadie tomaba decisiones y el desorden se fue acentuando... A partir de la designación de Viola, hasta el fin del gobierno militar, ya no puede hablarse de un plan económico y social orgánicamente elaborado" (Alsogaray, 1993). "Lo que había sido previsto con vistas a una transición ordenada resultó todo lo contrario. En todas las áreas, pero especialmente en la económica, los equipos saliente y entrante se comportaron más como adversarios políticos que como miembros de una misma gestión que se relevaban para coronar un objetivo común" (Bignone, 1992).

"A principios de diciembre de 1980, a pedido mío, Videla convocó a una reunión con Viola en Olivos. Propuse que estableciéramos un programa de transición... Viola pidió unos días para pensar la cuestión y luego contestó que Videla podía tomar las medidas que le pareciese oportuno hasta el 31 de marzo de 1981, pero que él no deseaba comprometerse con una política de transición sino asumir el gobierno y adoptar una política propia recién entonces... Entonces le propuse al presidente Videla que aceptase mi renuncia, y se designara a una persona sugerida por Viola... Videla no quiso aceptar mi renuncia. Tampoco fue aceptado que Videla dejara de ser presidente el 31 de diciembre de 1980 (38)... Cuando a fines de enero [de 1981] Videla pudo con-

(37) Que el director del semanario, por prudencia, reescribió así: "¿Debe renunciar Martínez de Hoz?".

(38) "A principios de 1981 ya no se dudaba más que la tablita cambiaria sería dejada sin efecto; sólo era cuestión de saber cuán grande sería la devaluación, y cuándo ocurriría" (Sjaastad, 1983).

vencer a Viola que aceptase conversar sobre la transición, éste envió como emisario a Sigaut, advirtiendo expresamente que eso no significaba que éste iba a ser su ministro de Economía, con lo cual le quitaba mucha autoridad... Viola puso como condición que nosotros elaboráramos varias propuestas, y que él elegiría una. Eligió incorporar a nuestra propuesta una devaluación adicional inmediata de 10%... El acuerdo final fue logrado en un almuerzo entre Videla y Viola el 2 de febrero de 1981. La Secretaría de Información Pública dio a conocer un comunicado, dando a conocer los tipos de cambio que regirían hasta el 31 de agosto de 1981 (circular BCRA RC 929, del 2 de febrero de 1981), aclarando que 'lo resuelto constituye una decisión adoptada de común acuerdo entre las autoridades actuales y futuras del gobierno nacional'... El compromiso asumido era que en la tarde del 2 de febrero Viola también anunciaría, él o a través de un vocero, su apoyo a la solución acordada. En honor a la verdad histórica debo manifestar aquí lo que hasta ahora no había expresado públicamente: Viola no cumplió con lo acordado... El remedio resultó mucho peor que la enfermedad" (Martínez de Hoz, 1991) (39).

A la falta de definiciones del presidente electo se la denominó pomposamente la *administación del silencio*. Sobre el particular, en un artículo publicado el 13 de noviembre de 1980 dije textualmente: "¿cuál es el costo de no hablar? El de la incertidumbre de política que tiene toda aquella persona que tiene que tomar decisiones cuyo horizonte supera a marzo de 1981. Por su parte; ¿cuál es el costo de hablar? El de explicitar un conjunto concreto de medidas de política económica, sin estar todavía en posesión del poder. El costo de no hablar aumenta con el tiempo, el costo de hablar disminuye con el tiempo. Por consiguiente a medida que transcurra el tiempo no hablar tendrá menos beneficios y más costos" (de Pablo, 1980b). No obstante lo cual Viola no habló... nunca (40).

La cuestión se ubicó en el plano estrictamente personal. "Cuando [el 27 de febrero de 1981] Sigaut fue designado ministro de Economía nuestro

---

(39) El presidente del BCRA recordó el episodio en los siguientes términos: "nuestra preocupación era que si las nuevas autoridades estaban de acuerdo con un régimen similar al de la tablita, nos pusiéramos de acuerdo para hacer un anuncio conjunto que daría la tranquilidad para continuar adelante. Las alternativas fueron sometidas al presidente designado y, a su regreso, SIGAUT me dijo que la decisión había sido la que después instrumentamos y todos conocen. Recuerdo que en aquel momento SIGAUT estaba muy de acuerdo con la tablita. Tanto es así que cuando anunció su propia política cambiaria, junto con la primera devaluación de 30%, volvió a insistir en la tablita. No había, pues, diferencias profundas con respecto al instrumento ni a la forma de manejar la política cambiaria. Las reuniones se desarrollaron sin testigos, en un clima cordial, de sincera franqueza. Lo que aquí he relatado es el reflejo lo más fiel posible de mis recuerdos. Aspiro a que esta descripción también pueda ser la de SIGAUT" (DIZ, 1982).

RIBAS (1981) propone una lectura diferente: "la postergación de la devaluación [del 3 de febrero de 1981] era como eludir al dentista, al que finalmente hay que recurrir. Se podrá pensar que la devaluación se le impuso políticamente a MARTÍNEZ DE HOZ: la realidad es que fue la economía la que impuso la devaluación".

(40) Peor aún: "VIOLA mantuvo un gran silencio, pero era un silencio oficial y no un silencio real, porque en privado recibía a mucha gente y les daba a entender más o menos que alguna satisfacción iba a dar a sus intereses sectoriales" (MARTÍNEZ DE HOZ, 1991).

contacto fue prácticamente nulo porque no lo dejaban hablar con nosotros. Viola ordenó que 'del equipo económico de Martínez de Hoz no debe quedar ninguno'" (Martínez de Hoz, 1991). "Horacio Tomás Liendo le dijo a Alejandro Manuel Estrada y a Alberto Grimoldi una frase memorable: 'entiéndanla: hasta fines de marzo de 1981 ustedes, luego nosotros. Y no insistan más, porque lo único que van a conseguir es enemistar a 2 buenos amigos como Videla y Viola... De Martínez de Hoz no van a quedar ni los ordenanzas" (carta de un integrante del equipo económico, comentando la versión preliminar de de Pablo, 1987a) (41).

La transición Videla-Viola (42) es fascinante cuando ocurre en otro país, es muy estimulante para inspirar a algún director cinematográfico de Hollywood, pero resultó enormemente costosa. Los argentinos, nuevamente, comenzamos a esperar un Diluvio Universal (como describí en de Pablo, 1983), y por consiguiente otra vez comenzamos a comprar entradas para ingresar al Arca de Noé, las cuales en ese momento eran mayoritariamente "rectangulares y de color verde". Entre fines de setiembre de 1980 y de marzo de 1981 las reservas internacionales del BCRA cayeron *$us 4.600 M.*, y la deuda externa aumentó *$us 5.500 M.*, lo cual implica que durante ese semestre fugaron fondos por algo más de *$us 10.000 M.*

3. Autoridades económicas

Durante la porción del Proceso analizada en este capítulo, la que corresponde a la presidencia de Videla, las autoridades económicas mantuvieron una notable estabilidad en sus cargos: un solo ministro y un solo presidente del Banco Central.

El ministerio de *Economía* estuvo en manos de José Alfredo Martínez de Hoz durante los *1.826* días que van del 29 de marzo de 1976 al 28 de marzo de 1981; y durante todo el período fue acompañado por Adolfo César Diz en la presidencia del *Banco Central* (43). En un listado que ordena por permanencia en el cargo los 114 titulares del equipo económico que hubo entre mediados del siglo XIX y fines del siglo XX, Martínez de Hoz figura *cuarto*, detrás de Domingo E. Salaberry, ministro de Hipólito Yrigoyen entre 1922 y 1928, Ra-

---

(41) "En la mañana del 29 de marzo de 1981 estábamos esperando el momento en que, en el Salón Blanco de la Casa de Gobierno, Viola le tomara juramento a sus ministros. 10 minutos antes se me acercó Sigaut y me dijo que venía a pedirme la opinión a la única persona que podía darle un consejo desinteresado, puesto que se iba del gobierno [sic]. '¿Qué haría usted el lunes, en mi lugar, cuando llegue al ministerio de Economía, con respecto a la política cambiaria?'" (Martínez de Hoz, 1991). ¿Habrá sido algo más que una chanza?

(42) Transición *Videla - Viola*, y no transición *Martínez de Hoz - Sigaut*, para ubicar correctamente el nivel al cual se planteó la cuestión. A la luz de las consideraciones desarrolladas en esta sección del capítulo resulta claro que la responsabilidad de lo que ocurrió durante la transición recae exclusivamente en el presidente entrante.

(43) Martínez de Hoz, abogado, nació en Buenos Aires el 13 de agosto de 1925, de manera que tenía *50* años cuando accedió al cargo (segunda vez en su vida); Diz, doctor en economía, nació en Buenos Aires el 12 de mayo de 1931 (*44* años al acceder al cargo).

món Antonio Cereijo, ministro de Juan Domingo Perón entre 1946 y 1952, y Domingo Felipe Cavallo, ministro de Carlos Saúl Menem entre fines de enero de 1991 y fines de julio de 1996; mientras que en equivalente listado de los 48 presidentes del BCRA desde que se creó en 1935 hasta fines del siglo XX, Diz figura *tercero*, detrás de Ernesto Bosch, titular entre 1935 y 1945, y Roque Benjamín Fernández, presidente de la institución entre fines de enero de 1991 y fines de julio de 1996.

Martínez de Hoz llegó al ministerio "desde la calle", porque naturalmente un cambio de régimen no iba a seleccionar al titular de su equipo económico entre los funcionarios existentes; si bien tenía experiencia en el cargo ya que 13 años antes había sido ministro de Economía durante casi 5 meses; en tanto que Diz llegó a la presidencia del BCRA "desde la dirección del *Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos* (CEMLA), institución que tiene su sede en México" (Diz, 1982).

Al volver a aumentar la demanda de conocimientos técnicos por parte del equipo económico de turno, tampoco en este capítulo la presentación de las autoridades económicas debe circunscribirse al ministro de Economía y al presidente del BCRA. También en el nivel inmediato inferior la estabilidad fue notable, ya que durante toda su gestión Martínez de Hoz tuvo un solo viceministro, Guillermo Walter Klein (h.), un solo secretario de Hacienda, Juan Ernesto Alemann (cuyo subsecretario de Política y Administración Tributaria a partir de diciembre de 1976 fue Carlos Miguel Tacchi), 2 secretarios de Comercio, Guillermo Cándido Bravo entre marzo de 1976 y abril de 1977 y Alejandro Manuel Estrada entre abril de 1977 y marzo de 1981, y 2 secretarios de Agricultura y Ganadería, Mario Antonio Cadenas Madariaga entre marzo de 1976 y abril de 1979 y Jorge Horacio Zorreguieta entre abril de 1979 y marzo de 1981. En tanto que el BCRA tuvo 2 vicepresidentes, Christian J. Zimmermann entre abril de 1976 y octubre de 1979 y Alejandro Fabián Reynal entre noviembre de 1979 y marzo de 1981 (44), actuando Ricardo H. Arriazu como asesor del presidente del BCRA (Ministerio de economía, 1981, detalla la totalidad de las autoridades económicas del período).

La ley 21.431, del 29 de setiembre de 1976, creó el ministerio de *Planeamiento*, para entender en las tareas tendientes a mantener actualizado el proyecto nacional, proponer las directivas para el funcionamiento del sistema nacional de planeamiento, etc., a cargo de Ramón Díaz Bessone.

...

¿Por qué las autoridades surgidas del golpe convocaron "a un dirigente empresario de antigua vinculación con lo que en el país se conoce con el

(44) La vicepresidencia segunda fue ocupada inicialmente por JOSÉ CARLOS JAIME, quien tuvo a su cargo la preparación de la reforma financiera implementada a partir del 1 de junio de 1977.

nombre de ortodoxia liberal" (Sourrouille, 1983), para encomendarle la responsabilidad del programa económico? La pregunta no sólo se plantea en el caso argentino, ya que Díaz Alejandro (1983) puntualiza que "por qué los regímenes autoritarios del Cono Sur eligieron ciertas políticas, y por qué se formaron alianzas entre tecnócratas económicos racionales y los líderes militares, es un tópico fascinante (como la conexión entre Albert Speer y Adolf Hitler), pero sobre el cual se puede hacer pocas generalizaciones, al menos sobre la conexión entre la apertura económica y el autoritarismo político".

"Las razones por las cuales los militares eligieron la versión ortodoxa no están claras" (Ferrer, 1981). "Martínez de Hoz no tenía muchas ganas de volver al ministerio, pero los comandantes lo colocaron en una situación en que le resultaba difícil decir que no. Sabía que tenía mucho que perder y poco que ganar. No hizo nada para que lo nombraran... Teníamos total desconocimiento de los militares, muchos de los cuales desconfiaban de nosotros" (Alemann, 1996) En mi opinión la demanda de ortodoxia se explica en buena medida por los resultados que había generado, particularmente en los años anteriores al Proceso, la heterodoxia. A comienzos de 1976 nadie podía sostener seriamente que los problemas económicos de Argentina se podrían solucionar con "más de lo mismo", o con "mejor aplicación de lo mismo".

...

"Para lograr efectividad y continuidad consideré necesaria la aprobación previa del programa económico por parte de las Fuerzas Armadas" (Martínez de Hoz, 1991). "El programa que anuncié el 2 de abril de 1976 tuvo la aprobación previa y el consenso de las Fuerzas Armadas" (Martínez de Hoz, 1981). "Ese día, 1 hora antes de que pronunciara mi primer discurso en TV, Massera me dijo por teléfono: 'no se olvide de decir que lo que está anunciando es el programa de las Fuerzas Armadas'" (Martínez de Hoz, 1990).

"Mientras estuve en el ministerio era considerado el 'zar' de la economía. Esto es una tontería. Ningún ministro de Economía es un zar en Argentina... La actualización de unos pocos artículos del Código de Minería nos llevó años" (Martínez de Hoz, 1990). "El programa anunciado el 2 de abril de 1976 difirió en varios aspectos del que Martínez de Hoz había propuesto originalmente a las Fuerzas Armadas. Es conocida la oposición de sectores militares importantes, más proclives al 'desarrollismo', a numerosas iniciativas del equipo económico durante la implementación de la política económica" (Lucke y Pascual, 1986). "Sin Congreso ni partidos políticos, con sindicatos intervenidos y la regulación oficial de los medios de comunicación, nunca nadie ejerció antes tanto poder como Martínez de Hoz... Sin embargo la conducción económica operó con 3 importantes restricciones impuestas por el poder militar: sostenimiento de un elevado y creciente nivel de inversión y gasto públicos; aumento del gasto estrictamente militar; y preocupación castrense por la paz social y la necesidad de evitar un desempleo abierto importan-

te (45)... Las inevitables concesiones de la conducción económica al poder militar condicionaron severamente la ejecución del programa del 2 de abril de 1976" (Ferrer, 1981). "Se hizo lo que se pudo, lo que las circunstancias permitían" (Martínez de Hoz, 1991).

...

Cuando algún resultado es calificado como decepcionante, desde la perspectiva general se habla del *fracaso* de la gestión económica, mientras que desde la perspectiva conspirativa se habla del *éxito*, a la luz de los *verdaderos* objetivos de la gestión económica (ejemplo: Martínez de Hoz no fracasó al "hacer desaparecer la clase media", porque *se había propuesto* su desaparición).

Martínez de Hoz no es el único ministro de Economía sobre el cual se han propuesto explicaciones de su política económica desde la perspectiva conspirativa (recuérdese, en el capítulo anterior, al ministro José Ber Gelbard y la explicación de las dificultades en el nombre de que él quería "sovietizar la economía"). Pero lo que llama la atención en el caso Martínez de Hoz fue la intensidad y generalidad con la cual se planteó el análisis de su gestión desde la perspectiva conspirativa.

"Las políticas ortodoxas en Argentina y Chile fueron mucho más que un conjunto de decisiones económicas para enfrentar desequilibrios de corto plazo y proponer nuevas estrategias de desarrollo económico. Constituyeron programas orgánicos de reorganización de la sociedad y de redistribución del poder en un contexto autoritario... Un contenido esencial de dichos programas fue la concentración de poder económico y el ejercicio del poder político en un contexto institucional excluyente de las corrientes mayoritarias de las 2 sociedades" (Ferrer, 1980a) (46); "la interpretación exógena de la crisis descansa en 3 tesis principales: que los centros de poder internacionales, particularmente Estados Unidos, tienen interés en mantener a Argentina como una reserva para la producción de alimentos y materias primas; que las corporaciones multinacionales están interesadas en penetrar el mercado argentino con bienes producidos en sus países de origen; y que dichas corporaciones están interesadas en convertir a Argentina en un enclave exportador al resto del mundo. La conducción económica ha dado más de un motivo para alentar este tipo de interpretaciones: los contactos internacionales del minis-

(45) Esto último es comprensible dado que "el alto nivel de actividad terrorista que existía en esos momentos, buscaba capitalizar cualquier efecto negativo que pudiera producirse en el orden social" (MARTÍNEZ DE HOZ, 1991).

(46) "Si bien las estrategias aplicadas por Chile y Argentina están orientadas en el mismo sentido, la estrategia chilena se presenta como un proyecto de transformación institucional y estructural mucho más ambicioso. Efectivamente, el caso chileno se conoció como el 'caso puro' de aplicación de una política neoliberal, denominación que no se aplica a la política argentina" (LUCKE y PASCUAL, 1986).

tro de Economía, la acogida que se le brindaba en el exterior, las visitas de [David Rockefeller], presidente del Chase Manhattan Bank, y las escandalosas pleitesías que se le brindaron en sus visitas. Además, como Rockefeller es miembro fundador de la Comisión Trilateral [institución fundada en 1973, e integrada por 300 personalidades de América del Norte, Europa Occidental y Japón], no es descabellado suponer que la conducción económica responde a sus dictados. Pero las apariencias suelen engañar" (Ferrer, 1981); "las empresas eliminadas o debilitadas por la crisis no son necesariamente las menos 'eficientes', sino aquellas que tienen menor capacidad financiera o menor flexibilidad de sus estructuras internas para redimensionarse y soportar la consecuencia de una caída de ventas. Las consecuencias son inevitables: mayor concentración y fortalecimiento de las posiciones oligopólicas en múltiples mercados... Estas consecuencias insinúan la existencia de motivaciones *latentes* del programa económico, distintas de su racionalidad *manifiesta*. Hablando crudamente: el objetivo real es la concentración del poder económico... Como en el ámbito de la psicoterapia, no cabe esperar que la revelación de las causas latentes se produzca espontáneamente" (Ferrer, 1979).

"El equipo de Martínez de Hoz otorgó prioridad a las opciones que le permitieran ampliar al máximo su poder económico, y por ende político... La condición esencial de una estrategia de cambio como la aplicada por Martínez de Hoz, reside en la posibilidad de controlar los timones de la economía durante suficiente tiempo como para cumplir con sus objetivos de largo plazo... El principal objetivo consistió en sustituir el mercado existente por otro totalmente distinto, que se consolidó a lo largo de su gestión... Cuando la movilidad de los capitales alcanza ciertos límites, la 'confianza' se transforma en una variable clave del funcionamiento del sistema económico... El equipo económico no sólo construyó un mercado perverso, cuya acción frenaría todo intento de retorno a las condiciones anteriores. También le dio liderazgo y organización. La concentración de una parte apreciable de las transacciones financieras en un número relativamente reducido de agentes económicos permite que las decisiones de estos guíen la orientación de las operaciones... Todo indica que desde mediados de 1980 el equipo preparó los elementos de una crisis que condicionaría las posibilidades de acción de sus sucesores. El mercado financiero libre se convirtió entonces en su mejor herramienta de acción para lograr dicho objetivo... El equipo económico no se movió en el vacío ni se apoyó exclusivamente en su ideología para triunfar. En cierta forma se adaptó a la delicada situación que vivía el país. Esta fue caracterizada en reiteradas ocasiones como el período de la 'guerra sucia'; ¿qué tiene de extraño, entonces, que la política económica fuera, también, 'sucia'?" (Schvarzer, 1986).

"El plan de 1976 fue disciplinario y correctivo", afirma Canitrot al analizar la política económica de Martínez de Hoz, en un trabajo titulado "la *disciplina* como *objetivo* de política económica" (Canitrot, 1980).

A la luz de estas consideraciones se destaca el análisis realizado por Di Tella (1980a): "no está dicho que la mayor libertad económica sea un bien tan

claro para los propios capitalistas, por lo menos en el corto plazo, ya que una vida más protegida y menos competitiva es aparentemente más segura y quizás más agradable, aunque haya que acomodar alguna superficial molestia que inventen los populismos de tanto en tanto. La dura, exigente y desagradable competencia es la vía adecuada para revivir a nuestro capitalismo, que lo necesitamos pero con todo su dinamismo y con toda su agresividad. Cambiarán fortunas, desaparecerán grupos empresarios y aparecerán otros y entre todos producirán riquezas y crecerán y se expandirán, eso es la jungla, eso de la ley del juego capitalista. Para eso se los privilegia y para eso deben estar... Con este análisis sólo he querido mostrar que los esquematismos simples no sirven para analizar la realidad. Hay algunos aspectos de las nuevas políticas, que no tienen el sesgo 'supuesto' y que los sectores reformistas harían bien en rescatar... Pese al pragmatismo declarado y pese a las amistades y vínculos que lo atan al sector empresario, el ministro [Martínez de Hoz] parece más consecuente con sus principios que con sus intereses, y ésta es quizás una de las fuentes principales de algunas de las paradojas que señalamos".

...

La visión conspirativa no se limitó al plano ideológico, sino que también se inmiscuyó en el estrictamente personal. Para muchos no fue casual que Martínez de Hoz eliminara el impuesto al enriquecimiento patrimonial a título gratuito, conocido como el "impuesto a la herencia", *días* después que falleciera su padre, en el preciso instante en que se hizo cargo de la cartera económica durante el Proceso (47). "El impuesto no lo afectaba a Martínez de Hoz porque los bienes de su padre habían sido transmitidos en vida a sus hijos" (Alemann, 1999).

Además de lo cual, a partir de fines de la década de 1970 y durante un buen número de años Martínez de Hoz fue la personalización de cuanto problema existía y no existía en Argentina (48). Entre el 27 de abril y el 14 de

---

(47) La ley 21.282, del 2 de abril de 1976, derogó el impuesto creado por la ley 20.632, de 1973.

(48) Para la antología del disparate. A mediados de 1980 en el zoológico de La Plata falleció la jirafa CAROLINA. A raíz de lo cual se denunció que el referido zoológico le había enviado a MARTÍNEZ DE HOZ la cabeza, el cuero, las patas y la cola del animal, para que los utilizara con fines ornamentales. "Lamento informar que CAROLINA no se encuentra en nuestro poder, ni tampoco nunca la vimos o supimos de su existencia, ni antes ni después de su triste fin. Digo que lo lamento, pues de otro modo se podría haber continuado la historia, tal vez sugiriendo que el doctor MARTÍNEZ DE HOZ obtendría una suculenta ganancia, a fruto de la venta de entradas para verla expuesta. Pero no, ese negocio se nos escapó... Al próximo denunciante le sugiero un buen título: 'MARTÍNEZ DE HOZ se come a los niños crudos en los bosques de Palermo'", escribió con gran ironía ELVIRA BULLRICH DE MARTÍNEZ DE HOZ (*La Nación*, el 16 de enero de 1983).

Esta no fue la única misiva enviada por la esposa del ex ministro. "En su edición del 10 de setiembre de 1990 se menciona el hecho de que mi marido es propietario en San Martín de los Andes de un importante coto de caza. Mucho me interesaría si me pudieran indicar la ubica-

julio de 1988, es decir, durante casi 3 meses, estuvo preso a raíz del "caso Gutheim" (49).

4. Medidas adoptadas

Es imposible describir de manera comprensible, en pocas páginas, el conjunto de medidas adoptadas por Martínez de Hoz y su equipo durante los 5 años que duró su gestión. Quien quiera recrear en su mente lo que ocurrió, no solamente tiene que leer un largo texto, sino que además tiene que reconstruir en su cabeza la interconexión que existió entre las diferentes políticas aplicadas, que en una obra como ésta no hay más remedio que presentar una detrás de otra. Así que... ¡ánimo!

En el discurso más largo que haya pronunciado alguna vez algún ministro de Economía (en Argentina seguramente, en el Mundo muy probablemente), ya que "se prolongó por más de 2 horas [*2 horas, 28 minutos*, para ser más exactos]" (López Alonso, 1982), el 2 de abril de 1976 Martínez de Hoz explicó las líneas generales de su gestión, y realizó algunos anuncios específicos (el texto completo puede consultarse en Ministerio de economía, 1981).

Al presentar el *Programa de recuperación, saneamiento y expansión de la economía argentina* dijo lo siguiente: "La economía argentina no tiene ningún mal básico ni irreparable... Argentina no es exactamente un país subdesarrollado... Las causas del retraso argentino con respecto a Canadá y Australia no deben buscarse en factores externos, sino en nuestros errores... Es absolutamente indispensable superar esta situación adoptando una actitud de gran pragmatismo... Si tuviera que definir en pocas palabras el tipo de economía que considero debe implantarse en el país para lograr los objetivos fijados, podría caracterizarla como una economía de producción... Sin utilidad no hay ahorro, sin ahorro no hay inversión, sin inversión no hay crecimiento y sin crecimiento no hay bienestar humano... Los objetivos

---

ción exacta del predio, para que tanto mi marido como yo, mis hijos y mis nietos, pudiéramos disfrutarlo especialmente ahora que se acercan las vacaciones. También, por supuesto, agradecería me informen dónde puedo retirar el título de propiedad correspondiente" (*La Nación*, 16 de setiembre de 1990).

En su edición del 10 de octubre de 1987, un diario de Mar del Plata publicó un chiste gráfico de Carlos Basurto, donde a la luz de la situación económica entonces reinante un hombre se asoma por la ventana de su oficina y grita: "¡Volvé Martínez de Hoz, volvé!".

(49) Federico y Miguel Ernesto Gutheim, propietarios de la empresa SADECO, productora de algodón, estaban presos, a disposición del Poder Ejecutivo, por razones totalmente ajenas al ministerio de Economía. Martínez de Hoz fue acusado por haber facilitado una reunión entre Gutheim padre e hijo e importadores de Hong Kong, por incumplimiento de los primeros de un contrato de exportación de algodón.

"Después de la valiente confesión de la senadora radical Margarita Malharra de Torres, no rectificada ni desmentida, en el sentido de que fueron ellos, los radicales, sea a través del partido o del gobierno, los que ordenaron al juez Martín Irurzún, que disponga la privación de la libertad de Martínez de Hoz, hablar de justicia independiente suena a cruel ironía", señaló Juan Alemann en *La Nación* el 24 de junio de 1988.

básicos son: lograr el saneamiento monetario y financiero indispensable, como base para la modernización y expansión del aparato productivo del país, lo que garantizará un crecimiento no inflacionario de la economía; acelerar la tasa de crecimiento económico; y alcanzar una razonable distribución del ingreso... El volumen que alcanzó el déficit fiscal hace difícil pensar que su reducción pueda lograrse en una proporción importante muy rápidamente, salvo que se aplicara un tratamiento de 'shock' que el país no parece estar en condiciones de soportar... Pero tampoco quiero decir que vamos a ir a una desaceleración simplemente levantando el pie del acelerador, porque el gradualismo excesivo es autogenerante de su propia velocidad... No sería posible en la actual situación llegar en forma inmediata, de un solo golpe, al tipo de cambio único y libre... La disminución de la tasa de inflación actuará favorablemente y tendrá, asimismo, influencia en la posibilidad de lograr tasas de interés positivas [en términos reales] no demasiado elevadas. Será indispensable devolver al sistema bancario y financiero su flexibilidad y eficiencia, eliminando el sistema de nacionalización de los depósitos... Tendrá prioridad fundamental en la política económica la promoción de toda producción exportable... Con respecto a los precios para la próxima cosecha fina, iniciaremos la nueva política consistente en reconocer al productor el verdadero valor de lo que produce conforme al nivel de precios internacionales, para lo cual iremos, gradualmente y en la medida de lo posible, disminuyendo los derechos de exportación... Se seguirá una política arancelaria que permita la gradual adecuación de la evolución de los costos y precios internos a las posibilidades de competencia en el mercado internacional, aprovechando las ventajas de la economía de escala... El Estado ya no fija precios... En una etapa inflacionaria como ésta no es factible pensar que puedan tener vigencia las condiciones ideales de libre contratación entre la parte obrera y la empresarial para la fijación del nivel de salarios... Será el Estado quien establecerá periódicamente el aumento que deberán tener los salarios, teniendo en cuenta la elevación del costo de vida".

Referido a este programa, con posterioridad puntualizó que "tuvo un carácter más bien 'gradualista'" (Martínez de Hoz, 1991); "se propuso implementar una reforma estructural de la economía, y no solamente superar una crisis... El 2 de abril de 1976 se anunciaron 3 programas: liberación y modernización de la economía, modernización del Estado y estabilización de los precios... Se habrían de aplicar de manera interconectada, aunque no necesariamente simultánea" (Martínez de Hoz, 1990); "los grandes cursos de acción fueron la función subsidiaria del Estado y la apertura de la economía" (Martínez de Hoz, 1981); "el 29 de marzo de 1976, día en que juré como ministro de Economía, las reservas del BCRA eran de *$us 23 M.*, insuficientes para cubrir *1 día* de vencimientos" (Martínez de Hoz, 1990).

El cuadro Nº 5 facilita la lectura de esta sección, al mostrar la fecha en que se adoptaron las principales medidas, clasificadas en las siguientes políticas: de precios, de apertura de la economía, monetaria y reforma financiera, fiscal y de privatizaciones.

Principales medidas adoptadas, según fecha de adopción (cuando la implementación fue gradual, se indica el comienzo de la adopción)

Cuadro Nº 5

Mes	Política de precios	Apertura de la economía	Política monetaria	Política fiscal
Abr. 76	Libertad con responsabilidad, unificación cambiaria	Reducción derechos de exportación		Nuevos impuestos, presentación espontánea, ajuste por inflación
May.				
Jun.	Liberación de alquileres			Letras de Tesorería
Jul.				
Ago.				Promoción industrial
Set.		Inversiones extranjeras		IVA pasó de 13% a 16%
Oct.				
Nov.	Reestructuración salarial	Reducción derechos de importación		
Dic.				
Ene. 77				
Feb.				
Mar.	Tregua			
Abr.				
May.				
Jun.				
Jul.			Reforma financiera	Blanqueo
Ago.				
Set.				
Oct.				
Nov.				
Dic.				
Ene. 78				
Feb.				
Mar.				
Abr.				
May.	Desindexación	Depósito a los préstamos del exterior		
Jun.				
Jul.				
Ago.				
Set.				
Oct.				
Nov.				
Dic.				
Ene. 79	Tablitas	Reducción derechos de importación, préstamos del exterior por lo menos a 1 año		
Feb.				
Mar.				
Abr.				
May.				
Jun.				
Jul.				
Ago.			Garantía depósitos, optativa y onerosa	
Set.				
Oct.				
Nov.				
Dic.				
Ene. 80				
Feb.				
Mar.			Liquidación del BIR	
Abr.				
May.				

Mes	Política de precios	Apertura de la economía	Política monetaria	Política fiscal
Jun.				
Jul.		Préstamos del exterior, a cualquier plazo		Generalización del IVA, eliminación contribución patronal
Ago.				
Set.				
Oct.				
Nov.				
Dic.				
Ene. 81				
Feb.				
Mar.				

4.1. Políticas de precios

"El objetivo antiinflacionario permeó toda la acción del gobierno. A él quedó subordinada toda otra consideración, se refiriera al crecimiento económico, la redistribución del ingreso o, extendiéndose a lo político, los sustentos sociales con que el gobierno contó a la hora de su inauguración" (Canitrot, 1983). Hice el mismo punto que Canitrot en las columnas que publiqué al comienzo de la gestión Martínez de Hoz, lo cual en mi caso importaba una crítica (50). Con el tiempo concluí que cuando la tasa de inflación se dispara de manera significativa, como ocurrió durante el primer trimestre de 1976 (el nivel general de los precios mayoristas aumentó *20%* en enero, *29%* en febrero y *54%* en marzo), el responsable de la política económica no tiene más remedio que subordinar el resto de la acción del gobierno a abatir primero el aumento generalizado del nivel general de los precios.

En la lucha contra la inflación se aplicaron políticas como la monetaria y la fiscal, que serán analizadas más adelante, y acciones directas sobre los precios, que serán descriptas a continuación, inspiradas en el "enfoque del manejo de las expectativas" (Fernández, 1985). En materia de controles de precios cabe distinguir 4 etapas sucesivas: libertad con responsabilidad; tregua de precios; desindexación de la economía y "tablitas".

"Frente al fracaso en el logro del objetivo (abatir la inflación) Martínez de Hoz no renunciaba a la meta sino que modificaba el instrumento. Además de lo cual a medida que se producía el referido cambio instrumental, la proporción de 'voluntarismo' implícito en el esquema iba disminuyendo, desde un lugar preponderante, cuando se basó en la 'responsabilidad' del uso de la libertad, hasta un lugar prácticamente nulo, cuando en la tablita fue el competidor extranjero quien le proveyó un techo al nivel y a la variación de los precios internos. Más que un accidente esto resultó de un 'proceso de aprendizaje' del equipo económico. Cada ministro, lógicamente, desea minimizar

---

(50) DE PABLO (1980c) recoge 66 de las aproximadamente 120 columnas que publiqué en *Mercado* entre abril de 1976 y fines de 1980, es decir, desde la perspectiva "ex-durante", e incluye un ensayo sobre el período en consideración, desde la perspectiva "inmediatamente ex-post".

los costos de su política, y por eso comienza confiando en autorregulaciones; con el paso del tiempo, al advertir que las mencionadas autorregulaciones no funcionan, modifica la política hacia esquemas más regla-intensivos" (de Pablo, 1987a).

4.1.1. *Libertad con responsabilidad*

"Hasta el momento [20 de abril de 1976] no existen señales de que el gobierno se proponga ensayar una estrategia de precios parecida a la de 1967" (Lagos y Tow, 1976a). Ocurre que era técnicamente imposible volver a aplicar la política utilizada por Adalbert Krieger Vasena, debido a la enorme distorsión de precios relativos que Martínez de Hoz encontró al comienzo de su gestión (51).

A continuación se analizará la política de precios de los bienes por una parte, y las decisiones en materia de salarios, tipos de cambio y alquileres por la otra, y más adelante se verá qué ocurrió con las tasas de interés y las tarifas públicas.

a. Precios y mercados de bienes. "Al día siguiente de asumir nuestras funciones sancionamos la *libertad total* de todos los precios, con excepción de los precios de los medicamentos, proclamándose la necesidad del ejercicio responsable de esta libertad" (Martínez de Hoz, 1991). El decreto 29, del 2 de abril de 1976, dejó sin efecto toda norma dictada en función de la ley 20.680, de 1974 [de *abastecimiento*], por la cual se fijan precios máximos, se los congelan, se autorizan aumentos o se establecen márgenes de utilidad, con exclusión de la producción y comercialización de especialidades farmacéuticas de uso y aplicación en medicina humana; y la resolución 4 de la secretaría de Comercio (sC), del 6 de abril, aprobó la declaración jurada que debían presentar las empresas productoras de mercaderías y servicios cuando modificaran sus precios de venta (esta última fue reemplazada por la resolución sC 149, del 10 de junio, que dispuso que las *700* empresas listadas en su anexo debían informar a la secretaría el mismo día que incrementaran sus precios y/o hicieran más gravosas sus condiciones de venta).

"Aquí no se trata de un 'piedra libre' para los empresarios —entiéndase bien—, y esto es muy importante que sea interpretado adecuadamente. No estamos dando aquí libertad para que cualquiera ponga el precio que se le ocurra, ni para que ejerza con irresponsabilidad la tarea que queremos sea ejercida con la mayor responsabilidad. Esto es fundamental", afirmó Martínez de Hoz el 12 de abril de 1976, ante 500 representantes de empresas líderes del sector industrial. "Los llamados a la responsabilidad empresarial dentro

(51) Como se viera en el capítulo correspondiente, en marzo de 1967 Krieger Vasena corrigió los precios relativos adoptando 2 medidas: la devaluación compensada y aumentos salariales diferenciados según la fecha del aumento salarial previo.

de la necesaria etapa de sinceramiento de precios fueron contínuos en los discursos de las autoridades económicas" (Sourrouille, 1983) (52).

Además de lo cual, el decreto 28, del 2 de abril de 1976, *derogó* el decreto 194, del 27 de julio de 1973, que había dispuesto la *cuotificación* de la faena de *carne vacuna*; la resolución sC 25, del 12 de abril, dictó las normas para modificar los precios de venta de las *especialidades medicinales*; la resolución sC 102, del 28 de mayo, dejó sin efecto la obligación de marcar la *fecha de envase* de un conjunto de productos; el decreto 1656, del 9 de junio, para evitar la difusión de agentes perjudiciales considerados peligrosos, *prohibió* la introducción, a las provincias de Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero y Tucumán, de *plantas cítricas* y/o sus partes, provenientes de las provincias de Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa y Misiones; el decreto 2324, del 1 de octubre, modificó la proporción de los diferentes destinos del *Fondo nacional azucarero*; la ley 21.452, del 5 de noviembre, *excluyó*, de las disposiciones de la ley de *arrendamientos y aparcerías rurales*, los contratos que se realizaran por hasta 2 cosechas, o los referidos a pastoreo; la ley 21.488, del 30 de diciembre, dispuso que en los *concursos y quiebras*, la *actualización de los créditos* verificados debía realizarse en base a la variaciones del índice de precios mayoristas no agropecuarios; el decreto 61, del 17 de enero de 1977, modificó el *Código alimentario argentino*; y la ley 21.514, del 26 de enero, facultó al ministerio de Economía, con carácter de excepción y por 1 año, a convenir directamente con empresas privadas extranjeras pertenecientes a un grupo de países predeterminados, la explotación a título experimental, durante a lo sumo 1 año, de los *recursos vivos del mar*, en aguas bajo soberanía argentina, al sur del paralelo *40*.

"¿Por qué cayó tanto la tasa de inflación en los primeros meses del Proceso? [medida por precios mayoristas, pasó de 54% mensual en marzo de 1976 a *5%* en mayo del mismo año, y por precios al consumidor de 38% en marzo de 1976, a *3%* en junio]. Quizás sea imposible encontrar una explicación única, pero la hipótesis del exagerado aumento de marzo, y las muy favorables expectativas que generó el cambio de gobierno, constituyen explicaciones complementarias y plausibles" (Fernández, 1985).

Desde el máximo registrado en marzo de 1976 la tasa de inflación cayó significativamente, pero no lo suficiente como para no obligar *un año después* a adoptar medidas adicionales en materia de control directo de precios, como se verá más adelante.

b. Condiciones laborales, salarios y jubilaciones. En materia de condiciones laborales, "el gobierno afrontó desde el comienzo de su gestión la necesidad de modificar una estructura legal orientada políticamente, que conspiraba

(52) Por ejemplo, los que pronunció el 1 de julio de 1976 en la Asociación de Dirigentes de Empresas, el 31 de agosto de dicho año en la Cámara de Sociedades anónimas, y el 31 de enero de 1977 en la Confederación Intercooperativa Argopecuaria.

contra cualquier intento de recuperar en forma genuina el nivel real de salarios, productividad y actividad económica" (Martínez de Hoz, 1981). "La supresión (al menos temporalmente) de la actividad gremial de asalariados y empresarios, en lo atinente a reivindicaciones sectoriales, y el surgimiento de un gobierno con autoridad para perseguir sus fines inmediatos, eliminaron en lo inmediato la inestabilidad de tipo 'acción y reacción'" (Lagos y Tow, 1976a).

La acción se desarrolló simultáneamente en varios planos. La ley 21.261, del 24 de marzo de 1976, *suspendió* transitoriamente *el derecho de huelga*, como así también el de toda otra medida de fuerza; la ley 21.263, también del 24 de marzo, al derogar los arts. 58 y 59 de la ley 20.615, de 1973, *suprimió* el fuero sindical especial; la ley 21.270, dictada en la misma fecha, *intervino* la *CGT*; y la ley 21.400, del 3 de setiembre de 1976, dispuso que en circunstancias de alteración del orden público, de emergencia económica o social, o cuando se hubiese declarado el estado de sitio, el Poder Ejecutivo Nacional podría suspender la realización de medidas de acción directa por parte de empleadores y trabajadores (53).

En el plano de las *restricciones a las convenciones colectivas* de trabajo el decreto 13 de la Junta Militar, del 26 de marzo de 1976, *suspendió* la vigencia de los arts. 2, 3, 4 y 5 del decreto 906/76, por lo cual quedó vigente el aumento salarial de 20% dispuesto a partir del 1 de marzo de 1976, pero no se instrumentó la Comisión Especial de las Remuneraciones, Productividad y Participación, creada por el referido decreto; la ley 21.274, del 29 de marzo, autorizó hasta el 31 de diciembre de dicho año, a *dar de baja* por razones de servicio, al personal de planta permanente, transitorio o contratado, que prestaba servicios en el Estado (la ley 21.296, del 22 de abril, incluyó en las leyes 21.260 y 21.274, al personal de las cajas de subsidios familiares y de las obras sociales); la ley 21.303, del 30 de abril, dispuso que el aumento salarial dispuesto por el decreto 906/76, no estaría sujeto a ningún descuento que tuviera origen en normas legales o convenciones, con destino a las asociaciones profesionales de trabajadores, excepto las obras sociales; la ley 21.297, del 23 de abril, "derogó o reformó 120 de los 301 artículos" (Martínez de Hoz, 1981) de la ley 20.744, de 1974, denominada de *contrato de trabajo*; la ley 21.345, del 2 de julio, *derogó* la legislación que preveía la participación del personal, en la dirección y gestión de las empresas que prestan servicio público de electricidad; la ley 21.418, del 17 de setiembre, derogó convenciones colectivas celebradas en el ámbito público, como el régimen laboral del personal de la *Dirección General Impositiva*, creado por la ley 20.240, de marzo de 1973, y el del personal de la *Aduana*, creado por la ley 20.290, de 1973 (54); la

(53) En el mismo plano, pero el 15 de noviembre de 1979, la ley 22.105 modificó la ley 20.615, del 29 de noviembre de 1973, referida al funcionamiento de las asociaciones gremiales de trabajadores.

(54) Es decir, en los meses finales de la Revolución Argentina. Ejemplos, que lamentablemente abundan, de lo permeables que son las autoridades a los reclamos sectoriales y regionales, al final de sus gestiones (el "teorema" se aplica tanto a gobiernos militares como a los elegidos en las urnas).

ley 21.476, del 10 de diciembre, *eliminó* cláusulas restrictivas de las convenciones colectivas de trabajo, como los sistemas de gestión o cogestión en las empresas públicas, las dotaciones determinadas o mínimas para la realización de tareas específicas, la obligatoriedad del empleador a recurrir a bolsas de trabajo, el aporte o contribución a asociaciones profesionales de trabajadores, las ventajas o franquicias en favor de los trabajadores o su grupo familiar (exención o disminución de tarifas, provisión sin cargo o a precio diferencial de materiales o servicios, etc.); el decreto 3553, del 30 de diciembre, *autorizó* durante 180 días a realizar *horas suplementarias* hasta un máximo de 4 horas por día, 60 horas mensuales y 400 horas anuales; la ley 21.520, del 31 de enero de 1977, autorizó para *suspender* total o parcialmente, durante 1977, la aplicación del estatuto del *docente*; el decreto 385, del 11 de febrero, *derogó* el art. 4 del decreto 1045/74, así como todas aquellas normas o disposiciones dictadas en su consecuencia, que posibilitaron la extensión a todos los trabajadores de la actividad, de las cuotas o contribuciones impuestas por las respectivas asociaciones profesionales de trabajadores a sus afiliados (55); y la ley 22.310, del 29 de octubre de 1980, *eliminó* el laudo gastronómico.

Además, la ley 21.329, del 9 de junio de 1976, dispuso que el 1 de enero, el Viernes Santo, el 1 y el 25 de mayo, el 20 de junio, el 9 de julio, el 17 de agosto y el 25 de diciembre, serían *feriados nacionales*, en tanto que el Jueves Santo y el 8 de diciembre serían *no laborables*; el *decreto* 1457, del 23 de julio, *derogó* la necesidad de que los empleadores llevaran un *libro de sueldos y jornales*, dispuesta por el decreto que había reglamentado la ley 9688, de 1915, de accidentes del trabajo; la ley 21.380, del 13 de agosto, *derogó* la ley 20.614, de 1973, que había otorgado estabilidad al personal docente de institutos privados, restableciendo la vigencia de la ley 13.047, de 1947; la ley 21.476, del 10 de diciembre, *mantuvo* la vigencia de las condiciones de trabajo establecidas en las convenciones colectivas de trabajo, *derogando* aquellas que en el caso de las empresas del Estado establecieran mayores beneficios que los consagrados por el régimen general, en materia de vacaciones, licencias, jornada de trabajo, etc.; las que hubieran instituido sistemas de autogestión o cogestión, las que instituyan dotaciones determinadas o mínimas de personal, o categoría de personal, para secciones o sectores o funciones específicas, etc.; y el decreto 3487, del 30 de diciembre, *derogó* las ordenanzas que habían dispuesto un *subsidio por incapacidad laborativa* de los empleados de la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires.

La ley 21.295, del 22 de abril de 1976, *intervino* la *Caja de Subsidios Familiares* para Empleados de Comercio, y para el Personal de la Industria; la ley 21.372, del 3 de agosto, *derogó* la ley 21.063, de 1975, que le había otorgado subsidios familiares a los beneficiarios de pensiones a la vejez, por invalidez y graciables; la ley 21.389, del 13 de agosto, *reprimió* con prisión de

(55) En el mismo plano, pero el 4 de diciembre de 1979, la ley 22.115 facultó al Poder Ejecutivo para que al proceder a la revisión de las convenciones colectivas de trabajo, excluyera de las mismas al personal jerarquizado.

1 mes a 1 año al empleador que *utilizara para otros fines*, los anticipos de las cajas para abonar asignaciones familiares; y el decreto 3277, del 17 de diciembre, extendió la asignación familiar por *hijo* hasta los *21* años, si éste concurría regularmente a establecimientos donde se impartía enseñanza.

En materia de *jubilaciones y pensiones*, la ley 21.327, del 4 de junio de 1976, *derogó* la ley 21.118, de 1975, que había modificado el régimen jubilatorio (el decreto 670, del 21 de marzo de 1979, reglamentó la ley 21.327); la ley 21.355, del 22 de julio, *derogó* la ley 20.565, de 1973, que había dispuesto el cómputo, a los efectos jubilatorios, del período de inactividad forzosa de cesantes, declarados prescindibles, separados o forzados a renunciar de sus cargos públicos o privados, por motivos políticos o gremiales; la ley 21.451, del 3 de noviembre, introdujo *muchas modificaciones operativas* en el régimen de jubilaciones y pensiones de los trabajadores en relación de dependencia; y la ley 21.466, del 24 de noviembre, derogó la ley 20.736, de 1974, que había creado un régimen jubilatorio especial para los trabajadores *mineros* en relación de dependencia.

Por último, la ley 21.294, del 22 de abril de 1976, facultó al secretario de Seguridad Social para *intervenir* las *obras sociales*.

...

En materia *salarial* las distorsiones ocurridas en el mercado laboral urbano en las postrimerías del gobierno peronista no pueden ignorarse en el examen de la evolución posterior de dicho mercado (56). Si bien no explican el fenómeno principal (la caída de salario real verificada desde marzo-abril de 1976), durante 1975 se produjeron importantes distorsiones en los salarios relativos intersectoriales y una acumulación de empleo redundante. En los 2 primeros años del nuevo régimen estos desequilibrios fueron corrigiéndose por una combinación de mecanismos institucionales y de mercado" (Diéguez y Gerchunoff, 1984).

"El sistema de paritarias implicó [en junio y julio de 1975] que según la fecha en que se firmaron los acuerdos para los distintos gremios, los aumentos acordados difirieron considerablemente. Durante el segundo semestre de 1975 varios intentos oficiales de recomponer los salarios relativos entre gremios no fueron aceptados por la dirigencia sindical... Recién en noviembre de 1976, 8 meses después de producido el movimiento militar, se establecieron las bases a partir de las cuales tuvo lugar la recomposición de las remuneraciones" (Diéguez y Gerchunoff, 1984). "Las escalas remunerativas de las convenciones colectivas de trabajo presentaban un manifiesto achatamiento, derivado de los incrementos en suma fija que provocó un nivela-

(56) "Entre marzo de 1975 e igual mes de 1976 mientras los salarios nominales aumentaron *370%* los precios al consumidor subieron *566%*, por lo cual los salarios perdieron una tercera parte de su capacidad adquisitiva" (Martínez de Hoz, 1981).

miento 'hacia abajo'... Poner orden en este caso fue una tarea que contó con el invalorable aporte de Miguel Tobías Padilla. Su incansable gestión como asesor de gabinete primero, y como subsecretario de Coordinación Económica después, sus conocimientos, inteligencia e imaginación, permitieron encauzar la intensa labor, hasta que el 11 de abril de 1978 cayó cobardemente asesinado por los terroristas" (Martínez de Hoz, 1981).

La primera manifestación concreta de esta labor fue el decreto 2908, del 19 de noviembre de 1976, que dispuso que a partir del 1 de noviembre de dicho año las remuneraciones básicas de ciertas convenciones colectivas de trabajo, fueran las que figuran en las *planillas* incluidas en el decreto. A lo largo de casi 3 años este decreto fue complementado con otros, que al tiempo que incorporaron nuevas actividades económicas a las referidas planillas, implementaron una política de gradual liberación de las remuneraciones, a través del denominado margen de flexibilidad salarial. El decreto 703, del 15 de marzo de 1977, además de agregar nuevas planillas, dispuso que a partir del 1 de marzo de dicho año "no serán deducibles como gasto en el balance impositivo los importes que en concepto de remuneraciones superen *10%* de las sumas globales que hubieran resultado en caso de aplicar estrictamente las escalas de las convenciones colectivas de trabajo legalmente actualizadas", lo cual implicó legalizar desde el punto de vista impositivo una "flexibilidad" de 10% de los salarios, por encima de los aumentos autorizados; el decreto 2002, del 12 de julio, dispuso que a partir del 1 de julio de dicho año los empleadores podrían aumentar *5 puntos porcentuales* el margen de flexibilidad salarial creado por el decreto 703/77, sí lo hacían de acuerdo a sistemas que incentiven la productividad; el decreto 2728, del 5 de setiembre, a partir del 1 de octubre de 1977, y el decreto 3858, del 26 de diciembre, a partir del 1 de enero de 1978, ampliaron a *40%* el margen de flexibilidad salarial (30% libre, 10% en función de mayor productividad); el decreto 739, del 31 de marzo de 1978, a partir del 1 de abril de dicho año lo elevó a *45%* (35% libre, 10% en función de mayor productividad); el decreto 1646, del 31 de julio lo subió a *75%* (50% libre, 25% en función de mayor productividad); el decreto 978, del 27 de abril de 1979, *redujo* a *70%* el margen de flexibilidad salarial a partir del 1 de mayo de dicho año, a 65% a partir del 1 de junio y a 60% a partir del 1 de julio. Por último, el decreto 2337, del 20 de setiembre, liberó totalmente el margen de flexibilidad salarial, con la sola condición de que por lo menos 50% del monto global de los incrementos que se acordaran a partir del 1 de setiembre de 1979, reconocieran como sustento sistemas que incentiven la producción o la productividad de los trabajadores.

Mientras se recomponía la estructura salarial, y debido a que la inflación no había desaparecido, también se adoptaron decisiones en materia de modificación de las remuneraciones nominales. La ley 21.307, del 7 de mayo de 1976, dispuso que los incrementos de carácter general de las remuneraciones públicas y privadas solamente podrían ser dispuestos por el Poder Ejecutivo, que los aumentos adicionales no podrían incidir en los precios, ni ser deducidos del impuesto a las ganancias, y que los empleadores que otorgasen dichos aumentos adicionales podrían verse privados del otorgamiento y/o renovación de los créditos bancarios; suspendió la vigencia de las cláu-

sulas de convenciones colectivas de trabajo, por las cuales organismos o comisiones podían disponer el reajuste de salarios o remuneraciones; y también dispuso que el sueldo anual complementario del primer *trimestre* de 1976 se abonara con las remuneraciones de mayo de dicho año, y el correspondiente al segundo trimestre con las de julio de 1976.

Como consecuencia de esta ley el decreto 367, del 7 de mayo de 1976, aumentó *15%* los sueldos y salarios del sector privado a partir del 1 de junio de dicho año, absorbiendo cualquier aumento otorgado a partir del 1 de abril de dicho año; el decreto 793, del 9 de junio, aumentó *15%* las remuneraciones de los empleados públicos, también a partir del 1 de junio de dicho año; el decreto 1848, del 31 de agosto, aumentó *12%* los salarios del sector privado a partir del 1 de setiembre de dicho año; el decreto 1850, también del 31 de agosto, aumentó *12%* los salarios públicos, también a partir del 1 de setiembre de 1976; y el decreto 3349, del 22 de diciembre, aumentó *20%* a partir del 1 de enero de 1977, las remuneraciones básicas de las convenciones colectivas de trabajo incluidas en las planillas. En síntesis, a partir de junio de 1976 los salarios nominales fueron modificados con frecuencia aproximadamente trimestral.

El mismo criterio se aplicó a las *jubilaciones*, ya que el decreto 368, del 7 de mayo de 1976, las aumentó *15%* a partir del 1 de junio de dicho año, y el decreto 1884, del 3 de setiembre, las incrementó *12%* a partir del 1 de setiembre de dicho año.

c. Tipos de cambio. "No sería posible en la actual situación llegar en forma inmediata, de un solo golpe, al tipo de cambio único y libre", afirmó Martínez de Hoz el 2 de abril de 1976. El cuadro Nº 6 muestra cómo ocurrió la reunificación cambiaria.

REUNIFICACIÓN CAMBIARIA A LO LARGO DE 1976
(% DE CADA TIPO DE CAMBIO, EN LAS OPERACIONES)

Cuadro Nº 6

Desde	Operaciones de exportación		Operaciones de importación	
	Oficial	Libre	Oficial	Libre
Mar. 5	97	3	100	
Abr. 5 (1)	65	35	100	
			83	17
			65	35
May. 5	55	45	100	
			75	25
			55	45
				100

(1) A partir de aquí hubo varias "mezclas", dependiendo del producto.

Desde	Operaciones de exportación		Operaciones de importación	
	Oficial	Libre	Oficial	Libre
Jun. 4	44	56	92	8
			65	35
			44	56
				100
Jul. 29	31	69	78	22
	100		53	47
			31	69
				100
Set. 6	25	75	53	47
	100			100
Nov. 1	15	85	30	70
		100		100
Nov. 19		100		100

Fuente: Elaborado en base a BCRA.

El Proceso heredó el mercado de cambios oficial creado por la circular BCRA RC 620, del 5 de marzo de 1976, constituído por los segmentos oficial y libre (las operaciones de exportación se liquidaban *97%* por el segmento oficial y *3%* por el libre, en tanto que las operaciones de importación se liquidaban *100%* por el segmento oficial); además de lo cual existía el mercado negro o paralelo.

El gradualismo en materia cambiaria consistió en mantener estables los tipos de cambio nominales (el oficial sin variación alguna, el libre cotizó en noviembre de 1976, *2,6%* por encima del nivel de abril de dicho año), modificando paulatinamente la proporción en que los segmentos oficial y libre del mercado oficial de cambios, fueron utilizados para liquidar las operaciones de exportación e importación, perdiendo participación —hasta desaparecer— el segmento oficial en favor del libre. En efecto, la circular RC 628, del 5 de abril, dispuso que las divisas provenientes de las exportaciones se liquidarían *65%* por el segmento oficial y *35%* por el libre, en tanto que, dependiendo del tipo de productos, las importaciones se liquidarían *100%* al tipo de cambio oficial, *83%* al oficial y *17%* al libre, o *65%* al oficial y *35%* al libre. Tal como muestra el cuadro Nº 6, las referidas proporciones se modificaron *6* veces, con frecuencia aproximadamente mensual, hasta que la circular RC 663, del 19 de noviembre, dispuso que la totalidad de las operaciones de exportación e importación fuera liquidada al tipo de cambio libre, con excepción de las de operaciones de *pase*, cuya cotización fue congelada al tipo de cambio del 19 de noviembre de 1976, es decir, *$ley 254 por dólar* (57).

(57) El mercado de cambios no fue liberalizado por cuanto continuaron existiendo restricciones para la compra de divisas. La circular del BCRA RC 691, del 9 de mayo de 1977, permitió comprar *$us 1.000* sin tener que especificar el uso de las divisas; la circular RC 716, del 6 de enero de 1978, amplió a *$us 5.000* el límite de compra; la RC 761, del 30 de junio, lo amplió a *$us 10.000*; y la RC 778, del 1 de setiembre de 1978, a *$us 20.000*.

La reunificación cambiaria modificó la estructura de importaciones y exportaciones, ya que "como ocurrió durante la gestión de Krieger Vasena, el tipo de cambio único, la falta de controles cambiarios y la ausencia de mercado negro, eliminaron el equivalente a un impuesto al turismo, introduciendo un sesgo en favor del turismo al extranjero (58),... los tipos de cambio múltiples que existieron entre 1971 y 1976 habían favorecido a las exportaciones no tradicionales sobre las tradicionales" (Cavallo y Cottani, 1991), por lo cual "hacia 1974 la mitad de las exportaciones eran industriales... Este proceso se interrumpió con la política económica aplicada a partir de 1976" (Canitrot, 1980).

A partir de la unificación "hubo modificaciones *diarias* del tipo de cambio nominal, en base entre otras cosas a las inflaciones interna e internacional. De manera que el proceso indexatorio adoptó la forma de una variante decisional, no anunciada, del crawling peg" (Martirena Mantel, 1981).

d. Alquileres. También de manera paulatina, pero en este caso *con resultados duraderos,* se adoptaron medidas en materia de locaciones urbanas. La ley 21.342, del 29 de junio de 1976, en el caso de los inmuebles destinados a vivienda dispuso que continuaran hasta el 30 de junio de 1978 las locaciones iniciadas entre el 3 de agosto de 1967 y el 31 de diciembre de 1973; hasta el 31 de marzo de 1979 las iniciadas entre el 1 de marzo de 1957 y el 2 de agosto de 1967; y hasta el 30 de noviembre de 1979 las iniciadas con anterioridad al 1 de marzo de 1957. En todos los casos, vía ajustes trimestrales, en un plazo de 2 años el alquiler alcanzaría el "valor locativo", es decir, el nivel de mercado (desde el 1 de julio hasta el 30 de setiembre de 1976 se pagaría *12,5%* del valor locativo, desde el 1 de octubre hasta el 31 de diciembre de 1976, *25%*, y así sucesivamente); mientras que en el caso de los inmuebles destinados a comercio, industria o actividades profesionales, dispuso que las locaciones existentes cesarían el 30 de setiembre de 1976, y que desde el 1 de julio de dicho año se pagaría *100%* del valor locativo (59).

"Los alquileres constituyen en Argentina posterior a la Segunda Guerra Mundial uno de los ejemplos más claros y dramáticos de lo que podríamos

---

Esto implica que potencialmente continuó existiendo el segmento paralelo del mercado de cambios. Digo potencialmente a la luz de la evolución de las reservas del BCRA, las cuales aumentaron $us 458 M. entre marzo y noviembre de 1976, subieron $ 832 M. durante el primer mes posterior a la unificación cambiaria, y no dejaron de aumentar hasta comienzos de 1980.

(58) De las innumerables anécdotas de la época cabe destacar que en muchas partes del Mundo los argentinos fuimos conocidos como "deme 2". Un aviso publicado en *La Nación* por el Departamento de Turismo y Promoción de la ciudad de Miami, bajo el título "Miami. Conózcala como sólo la conoce quien la vive", aparece la foto de una mujer abrazada a... relojes, grabadores, filmadoras, juguetes, etc. ¿Y las playas?

(59) Uno de los más famosos cambios de ramo ocurridos como consecuencia de la liberación de alquileres fue el del local ubicado en Sarmiento 645, donde hasta entonces funcionaba una casa de ropa para hombres (*Brighton*) y desde entonces funciona un restaurante (*Clarks*).

denominar *inflación para algunos*, es decir, aquella situación en la que todos los precios aumentan pero los alquileres no... La ley de normalización de locaciones urbanas termina otro capítulo más de la *tragedia* titulada inflación para algunos" (de Pablo, 1980c, pero escrito en 1976, es decir apenas dictada la ley 21.342).

Inmediatamente después de finalizada la transición, la política en materia de alquileres fue evaluada, a la luz de la experiencia de las 3 décadas anteriores, en los siguientes términos: "la ley dictada a poco de iniciado el Proceso fue la *trigésima* prórroga, pero sería la última. Su objetivo fue bien categórico: *retorno al Código Civil en todas las locaciones*. Se realizaron 4 censos integrales de locaciones, amplios, serios y completos. Lo que no se había hecho en 30 años, se hizo regularmente desde 1976. Al conocerse los resultados del primer censo quedó en descubierto que el sector protegido era minúsculo, *menos de 5%* de la población, que más de la mitad de ellos poseía inmuebles y automóviles, y que las viviendas en las que residían mostraban alto grado de subocupación. Así cayó el telón que ocultaba la gran mentira, sobre la importancia numérica del sector protegido y su carencia de medios económicos... La incineración final [del sistema anterior] se produjo el viernes 30 de noviembre de 1979. El gran tabú ha concluído" (Castro, 1979).

En el ámbito rural, la ley 22.298, del 6 de octubre de 1980, actualizó la legislación en materia de *arrendamientos y aparcerías*, disponiendo que los contratos tendrían un plazo mínimo de 3 años, y que las partes podrían convenir libremente la distribución "de los frutos".

4.1.2. Tregua

Luego de una espectacular caída inicial (medida por precios mayoristas, la tasa de inflación pasó de *54%* mensual en marzo de 1976 a *5%* en mayo de dicho año, y por precios al consumidor de *38%* mensual en marzo de 1976 a *3%* en junio de dicho año), tanto a nivel consumidor como mayorista la tasa de inflación se estabilizó, oscilando alrededor de *7%* mensual (mirando el gráfico de la tasa de inflación se comenzó a hablar del "serrucho"). Casi un año después de iniciado el Proceso este resultado fue considerado suficientemente malo por las autoridades, como para generar un cambio en la política de precios, pasándose de la "libertad con responsabilidad" a la tregua de precios.

"Se ha empezado a trasladar a los precios la inflación futura... Hoy, a un año de distancia [del comienzo del Proceso] y en circunstancias distintas, debemos recurrir a otro tipo de terapia... En este acto hago una formal convocatoria a los empresarios para que absorban el aumento salarial de marzo [de 1977] y mantengan su nivel de precios de fines de febrero, sin trasladar en forma generalizada nuevos aumentos al precio de sus productos durante un período transitorio, que estimativamente podrá ser de unos 120 días, quizás menos, en la medida en que el sacrificio de cada uno sea asumido a pleno

y llevado a cabo con toda conciencia", dijo Martínez de Hoz el 8 de marzo de 1977, al lanzar la tregua (Ministerio de economía, 1981) (60).

La resolución ministerio de Economía (mE) 189, del 9 de marzo de 1977, dispuso que las aproximadamente *700* empresas líderes incluidas en la resolución sC 149/76, retrotrajeran sus precios a los vigentes al 22 de febrero de dicho año, no pudiéndolos variar *durante 120 días*; y la resolución sC 7, del 25 de abril, dispuso que quienes por razones de mercado debieran cobrar precios inferiores a los informados a la secretaría de Comercio, podrían hacerlo sin realizar ninguna comunicación previa (sic).

Al mes de iniciada la tregua de precios la titularidad de la secretaría de Comercio pasó de Guillermo Cándido Bravo a Alejandro Manuel Estrada.

La tregua no generó ninguna reducción apreciable en la tasa de inflación, ya que entre abril y julio de 1977 los precios al consumidor aumentaron en promedio 7% por mes y los mayoristas 6%.

No hubo "día 121", pero el control de precios continuó vigente, aunque referido a menor cantidad de productos. La resolución sC 495, del 18 de julio de *1978*, posibilitó que el precio de los productos aún no liberados, pudiera modificarse mensualmente, según el promedio del dólar y el nivel general del índice de precios mayoristas no agropecuario.

Además, la ley 21.617, del 12 de agosto de 1977, dictó las normas referidas a *transferencia de tecnología* (el decreto 1885, del 15 de agosto de 1978, reglamentó la ley 21.617; y la ley 22.426, del 12 de marzo de 1981, sustituyó la ley 21.617, al tiempo que *disolvió* el Registro nacional de contratos de licencia y transferencia de tecnología; y el decreto 580, del 25 de marzo, reglamentó la ley 22.426); y la ley 21.660, del 6 de octubre de 1977, amplió a entre lunes y sábado, entre 7 y 21 horas, el *horario* de apertura y cierre de los comercios.

Por último, la circular BCRA IF 678, del 27 de abril de 1977, dictó las normas referidas a la instalación y funcionamiento de las *casas, agencias y oficinas de cambio.*

3 4.1.3. *Desindexación*

Un esquema que busca comprimir los aumentos de precios durante 120 días hace temer por la explosión del "día 121". No hubo tal explosión (aunque en agosto de 1977 el nivel general de los precios al consumidor

(60) "El discurso del 8 de marzo de 1977 fue el más importante después del pronunciado el 2 de abril de 1976", expresé entusiasmado en una columna titulada *Felicitaciones, señor ministro* (de Pablo, 1980c, pero escrita en 1977). Esta opinión, congruente con mi posición crítica durante el primer año de la gestión Martínez de Hoz, motivó una cariñosa "reprimenda" por parte de Raúl Agustín Ondarts, quien almorzando me dijo "de Pablo, a usted el corazón le está impidiendo pensar", según expliqué en mis memorias (de Pablo, 1995a).

aumentó *11,3%* y el de los precios mayoristas *12,6%*), de manera que es difícil indicar con precisión cuándo se pasó a la nueva etapa, es decir, se abandonó la tregua de precios y comenzó la desindexación de la economía.

Lo cierto es que "la continuidad de la inflación obligó a adoptar medidas para moderarla. Los cambios más importantes fueron introducidos entre mayo y diciembre de 1978. Su significación fue tal que la política económica del período puede considerarse en 2 etapas, antes y después de esa fecha" (Canitrot, 1980).

"Parecería que en el progreso hacia la reducción de la tasa de inflación nos encontramos atascados sin poder perforar el 'piso' de 100% anual, con alzas y bajas de gran variabilidad, todo lo cual desconcierta y crea confusión en ciertos sectores... Existe evidencia de la existencia de expectativas inflacionarias de la población en todos los sectores, a niveles más altos de los que correspondería a la realidad económica y financiera... Esto, que podríamos denominar una actitud colectiva inflacionaria, es lo que consagra el aumento de precios alentado por el índice de precios más el plus por la inflación futura estimada... El aumento de las tarifas de las empresas públicas no convalidará la ineficiencia operativa, y el tipo de cambio se determinará por la oferta y la demanda", afirmó Martínez de Hoz el 11 de mayo de 1978 (Ministerio de economía, 1981).

Esto implicó que el tipo de cambio, que había aumentado *6,5%* mensual entre diciembre de 1976 y abril de 1978, subió *1,7%* en junio de dicho año, otro tanto en julio, y *3,4%* mensual entre junio y diciembre de 1978, como consecuencia de lo cual, a mediados de 1978 "el dólar se revaluó *15%* en 2 meses" (Ribas, 1980a) (61), junto a un cambio de política cuantitativamente mucho menor en el caso de las tarifas públicas. La ley 21.647, del 22 de setiembre de 1977, fijó en *0,6%* la alícuota del *impuesto*, tanto a la compra como a la venta de *divisas*.

Al tiempo que se desindexaron el tipo de cambio y las tarifas públicas, se indexaron los salarios públicos. El decreto 3859, del 26 de diciembre de 1977, dispuso que las retribuciones establecidas en las planillas anexas al decreto, constituirían la base de referencia del programa de recomposición y recupe-

(61) En la decisión de disminuir abruptamente el ritmo devaluatorio tiene que haber pesado el hecho de que "Argentina alcanzó un nivel de reservas verdaderamente excepcional" (Ribas, 1980a, pero escrito en 1978), ya que a fines de mayo de 1978 las reservas del BCRA equivalían a 1,5 *años* de las importaciones de los 12 meses anteriores, en aquellos tiempos una enormidad. Como el aumento no cesó, al año siguiente quien un par de años después sería ministro de Economía se preguntaba: "¿qué haremos con la extraordinaria capacidad para importar que hoy posee la economía argentina?" (Sigaut, 1979). "Un desarrollo notable durante gran parte de este período fue el aumento sustancial en las reservas internacionales por parte del BCRA. Las reservas se incrementaron en *más de 7 veces* entre abril de 1976 y de 1978... Es probable que haya habido un cambio en la cartera de los individuos, en contra de los activos extranjeros y a favor de los nacionales" (Calvo, 1981).

ración salarial que se desarrollaría en el curso de los próximos *3 años*, con las siguientes pautas básicas: a partir del 1 de mayo de 1978 y cada 4 meses se efectuarían ajustes de remuneraciones, tomando como base las tendencias de evolución del índice de precios al consumidor, y simultáneamente se determinarían ajustes adicionales de recuperación y jerarquización, que podrían oscilar entre un mínimo de *5%* y un máximo de *9%* en cada *cuatrimestre* (62).

En materia de *salarios, condiciones laborales del sector privado y jubilaciones*, la ley 21.641, del 12 de setiembre de 1977, dispuso que el haber jubilatorio de las obreras, costureras y trabajadoras a domicilio para reparticiones del Estado, sería equivalente al haber mínimo de la jubilación de los trabajadores en relación de dependencia; la ley 21.659, del 6 de octubre, dispuso que cuando el trabajador reuniera los requisitos exigidos para obtener el porcentaje máximo del haber de la *jubilación ordinaria*, el empleador podría *intimarlo a que iniciara los trámites* pertinentes, debiendo a partir de ese momento el trabajador mantener la relación de trabajo hasta que la caja respectiva le otorgue el beneficio, y por un plazo máximo de 1 año; el decreto 478, del 22 de febrero de 1978, exceptuó de la prohibición de trabajar en la tarde del sábado y durante el domingo, a los *talleres de reparación de maquinaria agrícola*; la ley 21.763, del 17 de marzo, dispuso que los capitanes y oficiales, así como *75%* del personal de maestranza y marinería de un buque —excepto los pesqueros— debían ser argentinos nativos, por opción o naturalizados; el decreto 1645, del 31 de julio, aprobó el régimen de prestaciones previsionales para el personal de la *municipalidad de la ciudad de Buenos Aires*; y el decreto 1895, del 18 de agosto, estableció las condiciones bajo las cuales la fabricación de ácido sulfúrico no sería considerada trabajo *insalubre*.

Además de lo cual el decreto 2891, del 22 de setiembre de 1977, aprobó el *traslado* del *Mercado nacional de hacienda*, de Liniers al partido de Mercedes, provincia de Buenos Aires; y el decreto 2125, del 12 de setiembre de 1978, estableció un régimen de *cuotas de resarcimiento por contaminación*, para aquellos establecimientos industriales que por carecer de instalaciones depuradoras de sus líquidos residuales o que por poseerlas en grado insuficiente, produjeran un efluente fuera de las condiciones exigidas por las reglamentaciones vigentes en OSN.

4.1.4. *"Tablitas"*

"A mediados de 1978 todo el país, las autoridades militares y nosotros mismos, considerábamos que habíamos tenido éxito en todo el programa, no así con la inflación. La gran presión era que había que 'hacer algo' con

(62) Lo cual planteó un significativo problema fiscal en 1980, porque al aumento del salario real definido sobre el índice de precios al consumidor, se le sumó el apreciable mayor aumento de este índice con respecto al del tipo de cambio nominal.

ella... La Junta Militar no estaba dispuesta a aceptar una recesión generalizada" (Martínez de Hoz, 1991). "A fines de 1978 se juntaron la *desesperación* de los responsables de la política económica por resolver un problema, y un 'mercado de ideas profesionales' que ofrecía una solución fácil, y sobre todo no conflictiva: la "*tablita*" (cambiaria)" (de Pablo, 1987a) (63).

El resultado fue el programa económico lanzado el 20 de diciembre de 1978. Se ha hablado tanto de este programa, durante y después de su aplicación, y tanto en el ámbito profesional como en el político y en el periodístico, que para muchos lo único que hizo Martínez de Hoz durante los 5 años que fue ministro fue aplicar la tablita cambiaria (también hay gente que cree que lo único que escribió Beethoven fue su *quinta* sinfonía). Sin llegar a este extremo se ha sugerido la siguiente divisoria de aguas: "la política económica de Martínez de Hoz se puede dividir en 2 períodos: marzo de 1976 a diciembre de 1978, que podríamos denominar el período no anticipado, y desde enero de 1979 en adelante el período anticipado" (Nogués, 1983a).

Más que un cambio en la estrategia antiinflacionaria, el programa del 20 de diciembre de 1978 introdujo un cambio en el instrumental con el cual se implementó la *misma* estrategia. "Desde el punto de vista técnico no hubo ningún cambio en diciembre de 1978. Lo único que se hizo fue preanunciar lo que se pensaba hacer, en lugar de simplemente hacerlo —como hasta entonces— sin preanunciar" (Diz, 1982); "el programa surgió de un diagnóstico donde las expectativas son importantes, y por consiguiente los mecanismos de retroalimentación de la inflación lo son. Un diagnóstico correcto luego de 30 años de inflación" (Dagnino Pastore, en Barletta, Blejer y Landau, 1983); "el programa buscaba debilitar la retroalimentación inflacionaria, vía expectativas e indexaciones, formales e informales" (Dagnino Pastore, 1983); "la tablita cambiaria se adoptó porque las autoridades pensaron que preanunciar reduciría las expectativas inflacionarias. Pocos meses antes el mismo equipo económico había sostenido otros puntos de vista sobre la política cambiaria... Nótese el increíble poder de un pequeño número de hacedores de política, para cambiar la política cambiaria de manera radical, siguiendo su propia y muy especial interpretación de la evolución de los indicadores económicos" (Nogués, 1983a).

Tanto en el momento del lanzamiento del programa como en cuanto dejó de ser ministro, Martínez de Hoz tuvo una percepción diferente sobre su esencia. "Se debe destacar algo muy importante para que se comprenda bien y no se confunda una tasa mensual declinante de devaluación con sus efectos reales en la economía, porque si se concreta el conjunto de medidas programado, o sea, si se logra una disminución de costos, una tasa mensual declinante de cambio puede significar en los hechos mayores aumentos que el de los costos. Esto es muy importante tenerlo en cuenta", dijo el 20 de diciembre de 1978 (Ministerio de economía, 1981); el programa consistió en "no conva-

(63) "Me parece que fue LARRY SJAASTAD quien acuñó el término *tablita*" (Diz).

lidar los crecimientos de precios por vía del ajuste de la paridad cambiaria sino, en cambio, exigir un serio esfuerzo de reducción de costos por parte de las unidades productivas a través del mecanismo de la competencia" (Martínez de Hoz, 1981). En otros términos, mientras para los analistas la tablita serviría para reducir la velocidad con que aumentaba el valor nominal de un conjunto de variables, para el ministro generaría reducción de costos reales.

a. Fundamento técnico. El denominado *enfoque monetario de la balanza de pagos* se remonta a David Hume (1711-1776), pero fue "modelado" durante la década de 1970 por un conjunto de jóvenes economistas de la Universidad de Chicago (Frenkel y Johnson, 1976, contiene los trabajos pioneros en la materia). Según dicho enfoque, la caída de las reservas del Banco Central de un país resulta del hecho de que la población de dicho país tiene más moneda local de la que desea, y por consiguiente se desprende de la que le sobra comprando moneda extranjera o bienes (esto último, cuando existe pleno empleo, también implica caída de reservas vía mayores importaciones o menores exportaciones), de manera que con tipo de cambio fijo y mercado de cambios liberalizado la cantidad *nominal* de dinero de un país la fija su población y no su Banco Central.

Quizás la tablita cambiaria no sea un necesario subproducto práctico del enfoque monetario de la balanza de pagos, quizás lo que ocurrió fue que buena parte de los entusiastas de este último también fueron entusiastas de aquella. Lo cierto es que pocos años después de modelado el enfoque monetario de la balanza de pagos, en varios países de América Latina la política antiinflacionaria se basó en el preanuncio de la tasa de devaluación.

Rodríguez (1979) contiene una nítida presentación algebráica del programa del 20 de diciembre de 1978 (64), sosteniendo que "el plan constituye un novedoso intento, de neto corte gradualista, para reducir y eventualmente eliminar el alto ritmo inflacionario experimentado en Argentina en los últimos años... Básicamente consiste en una variación del sistema de tipo de cambio fijo, en la cual el tipo de cambio anunciado por las autoridades monetarias aumenta en el tiempo a una tasa predeterminada de devaluación. Otro elemento fundamental del plan es la apertura de la economía a los movimientos internacionales de capitales... La pauta sobre la expansión del crédito bancario de origen interno es una pauta irrelevante... En el largo plazo dicha pauta es relevante para determinar la trayectoria de las reservas internacionales (65)... En resumen, la única pauta relevante es la pauta cambiaria...

(64) ¡Que se conoció inmediatamente después de lanzado el programa! Esfuerzo pionero al respecto, pocos programas económicos contaron con una versión estilizada, escrita en lenguaje técnico, como la que Rodríguez hizo de la tablita.

(65) "Una tasa permanente de expansión de la oferta monetaria a cuenta del crédito interno, en exceso de la tasa de crecimiento de la demanda por base monetaria, dará lugar a la eliminación del stock de reservas y una consecuente crisis de balanza de pagos. Dado el alto nivel de reservas internacionales inicial, junto con las altas tasas de inflación internacional y

En el largo plazo la tasa de inflación interna, incluyendo los productos no comercializados, será igual a la tasa de inflación internacional más la tasa de devaluación" (Rodríguez, 1979) (66).

Calificar como más liberal a una política económica donde el tipo de cambio es flotante, con respecto a otra donde el tipo de cambio ha sido fijado, es un error. Porque en cualquier sistema económico hay que fijar el valor nominal de una variable, de manera que cuando el tipo de cambio es fijo, no se fija, por ejemplo, la cantidad nominal de dinero, así como cuando el tipo de cambio es libre se fija, por ejemplo, la cantidad nominal de dinero, o la base monetaria de origen interno. Al mismo tiempo cabe destacar que de manera independiente sólo se puede fijar el valor nominal de *una* variable, porque si se fija el de 2 o más, automáticamente se fija el valor del cociente entre ambas variables, y el cociente entre el valor nominal de 2 variables es un valor real (ejemplo: si se fijan el tipo de cambio nominal y el salario nominal en pesos, automáticamente se fija el valor del salario en dólares); y es el funcionamiento de una economía, y no las autoridades monetarias, quienes fijan el valor real de las variables. Igual consideración vale para la relación entre el valor pautado de la variable elegida y las políticas monetaria y fiscal.

Dentro de la profesión la tablita generó entusiasmos, pero también cautela y escepticismo. "Que una tasa de devaluación preanunciada y decreciente se constituya en el instrumento clave para reducir la tasa de inflación luce excesivamente riesgoso" (Díaz Alejandro, 1981); "la tablita siempre me fascinó. Según mi visión de la economía, tenía probabilidad casi cero de tener éxito... No fue un golpe de mala suerte lo que explica el fracaso, sino que el

---

devaluación experimentadas, el nivel de la pauta de expansión fijada para el crédito interno no ha sido relevante en lo que respecta a la posibilidad de generar una crisis de balanza de pagos. Es por esto que hemos decidido ignorar este aspecto de la 'consistencia' de la pauta de crédito interno, sin implicar con ello que en otras circunstancias ésta no pueda llegar a ser extremadamente relevante, tal como tantas veces lo ha sido en el pasado", aclara RODRÍGUEZ (1979) en una nota a pie de página. A la luz de lo que ocurrió, particularmente durante 1980, más que en una nota a pie de página esta aclaración debería haberse ubicado en primera página, en letras mayúsculas, e iluminada por reflectores.

(66) A esto se denominó la *convergencia* de la tasa de inflación a la de devaluación. La formación de expectativas de la población es muy importante para que se verifique la convergencia. "Inspirado en los modelos de dinero pasivo de OLIVERA (1968) y el programa del 20 de diciembre de 1978, planteé un caso en el cual el lanzamiento del programa no modifica las expectativas inflacionarias, incorpora capital del exterior para financiar sus operaciones, lo cual aumenta la tasa de inflación, lo cual aumenta todavía más la incorporación de capitales, etc. El modelo predecía la acción gubernamental sobre los precios, más allá de la apertura económica, dándole fundamento a la resolución sC 6/79" (DE PABLO, 1979b), en tanto que WINOGRAD (1983) modeló un esquema del tipo 20 de diciembre de 1978, donde el sector privado forma expectativas sobre el nivel futuro del tipo de cambio, en base a la evolución de la cuenta corriente del balance de pagos, concluyendo que "los 'indeseables' fenómenos provocados por esta política no fueron un producto de equívocos e incoherencias de implementación, sino un resultado previsible de esta estrategia estabilizadora... El creciente riesgo cambiario que registró la experiencia argentina fue un producto previsible del proceso de ajuste que siguió la economía" (WINOGRAD, 1983).

mundo no funciona como lo sugiere la hipótesis de las expectativas racionales... El aparente convencimiento de las autoridades económicas de Argentina, de que una alta y persistente tasa de inflación podía ser eliminada de manera milagrosa y sin dolor a través del procedimiento simple de vender divisas a un precio que aumentaba de manera preanunciada, dejando todo lo demás igual, me hace acordar a la historia de un señor que necesitaba imperiosamente perder peso y le dijeron que la forma de lograrlo era a través de una dieta basada en zanahorias. Entonces siguió comiendo como antes, pero al final de cada comida ingería gran cantidad de zanahorias" (Modigliani, 1989). Algunos fueron más contundentes: "en diciembre de 1978 se adoptó la fatídica decisión de pautar la tasa de cambio" (Di Tella, 1982).

Casi simultáneamente, la política antiinflacionaria basada en la tablita cambiaria se aplicó en Chile, Argentina y Uruguay, lo cual generó una vasta literatura. "Las políticas fueron implementadas de manera diferente en los 3 países. En el caso específico de la liberalización comercial y la reducción de la tasa de inflación, Chile siguió una política de 'shock' mientras que Argentina y Uruguay fueron gradualistas... Como consecuencia de la incertidumbre con respecto al mantenimiento de la política cambiaria, en los 3 países la tasa real de interés fue muy alta... Los 3 programas fueron abortados antes de que alcanzaran la nueva posición de equilibrio... Chile y Uruguay tuvieron dificultades externas a pesar de tener superávit fiscal... El principal efecto negativo de la movilidad de capitales fue generar una fuerte apreciación del tipo de cambio real. Por consiguiente la principal inconsistencia se dio entre las liberalizaciones financiera y comercial" (Machinea, 1983).

"No parecería que la experiencia de los países del Cono Sur fuera relevante para evaluar al enfoque monetario de la balanza de pagos como marco operativo de las políticas de estabilización. Lo que ocurrió tanto en Argentina como en Chile y Uruguay, fue el intento de utilizar la política cambiaria con propósitos de estabilización, algo que poco tiene que ver con el enfoque monetario de la balanza de pagos. En cuanto al manejo del crédito interno, los principios del enfoque monetario de la balanza de pagos no fueron seguidos... En todo caso la experiencia argentina muestra que el enfoque monetario de la balanza de pagos tiene algún poder predictivo: cuando el crédito interno se expande como lo hizo a partir de 1980, se habrían de producir los efectos inflacionario y de balanza de pagos que se verificaron" (Blejer, 1983). "El monetarismo sostiene, principalmente, que en todos los países existe una demanda de dinero que puede ser fácilmente identificada, que depende de la tasa esperada de inflación y el ingreso real, y que debido a lo anterior la tasa de creación de dinero por parte del Banco Central es una magnitud muy importante y es causante directo de la inflación... Durante el período 1976-1981 Argentina experimentó una política económica incongruente en cuanto al manejo de las variables fiscales y monetarias, dirigista en cuanto al tipo de cambio e intervencionista en cuanto a una creciente participación del gasto público en el PBI. Por todo ello, dicha política estuvo lejos de ser liberal y monetarista" (García, 1985).

b. Anuncios iniciales y extensiones. "La crisis está superada, pero la obra no ha sido terminada... Quisiera referirme a 4 temas principales: reducción

del déficit del presupuesto y el gasto público; reforma arancelaria; sector laboral y reducción de la tasa inflacionaria", dijo Martínez de Hoz el 20 de diciembre de 1978 (Ministerio de economía, 1981). De los 2 primeros temas nos ocuparemos más adelante, pero los destaco aquí para enfatizar el hecho de que, a los ojos del ministro, el programa anunciado el 20 de diciembre de 1978 implicó mucho más que el preanuncio del aumento del valor nominal de algunas variables.

El programa se lanzó en circunstancias dramáticas, ya que "iba a ser anunciado sobre el fin de año, para entrar en aplicación el 1 de enero de 1979. Pero debido al conflicto con Chile [ya analizado en este capítulo] su lanzamiento se adelantó para el 19 de diciembre" (Martínez de Hoz, 1991), lo cual explica que el conjunto de medidas adoptadas no viera la luz simultáneamente con el lanzamiento del programa (67).

El cuadro Nº 7 sintetiza los anuncios referidos al crecimiento del valor nominal de algunas variables durante el par de años de vigencia del esquema, puntualizando las variables cuyos aumentos fueron pautados, las fechas en que fueron realizados los anuncios, el período al cual estuvieron referidos, los valores propiamente dichos, así como el grado de nitidez con el cual los anuncios fueron formulados.

PAUTAS ANUNCIADAS
(AUMENTOS CON RESPECTO AL MES ANTERIOR, EN %)

Cuadro Nº 7

	Tipo de cambio comprador						Tarifas públicas		Salario mínimo y básico de convenio			Recursos monetarios de origen interno
	Circ.	Circ.	Circ.	Circ.	Circ.	Circ.	Res(E)	Res(E)	Dec. 57	Dec. 978	Dec. 89	
Mes	BCRA RC807 21-XII-78	BCRA RC832 9-IV-79	BCRA RC853 1-X-79	BCRA RC907 16-IX-80	BCRA RC916 10-XII-80	BCRA RC929 2-II-81	1.600 21-XII-78	341 6-IV-79	11-I-79	27-IV-79	11-I-80	
Dic. 78	*						*		*			*
Ene. 79	5,2						5,9		4,0			
Feb.	4,7						5,7		4,0			15,0
Mar.	4,7						5,5		4,0			
Abr.	4,6	*					5,3	*	4,0	*		*

(67) El 14 de diciembre de 1978, es decir, *6 días* antes del lanzamiento del programa, MANUEL SACERDOTE formuló una propuesta "en la suposición de que la presente negociación con Chile llegue a buen entendimiento". Dicha propuesta consistía en "fijar el tipo de cambio que regirá cada día de 1979 y anunciar los valores públicamente; liberar totalmente los movimientos de fondos con el exterior; definir clara y detalladamente la política arancelaria a aplicar en los próximos años; reducir fuertemente el gasto público improductivo; y eliminar o reducir fuertemente el cargo que tributan los bancos sobre depósitos en cuenta corriente" (SACERDOTE, 1978). El parecido con el programa que finalmente se implementó es tan notable que a SACERDOTE le pregunté si él no sabía lo que iba a ocurrir. Me jura que no. Le creo.

Mes	Tipo de cambio comprador						Tarifas públicas		Salario mínimo y básico de convenio			Recursos monetarios de origen interno
	Circ. BCRA RC807 21-XII-78	Circ. BCRA RC832 9-IV-79	Circ. BCRA RC853 1-X-79	Circ. BCRA RC907 16-IX-80	Circ. BCRA RC916 10-XII-80	Circ. BCRA RC929 2-II-81	Res(E) 1.600 21-XII-78	Res(E) 341 6-IV-79	Dec. 57 11-I-79	Dec. 978 27-IV-79	Dec. 89 11-I-80	
May.	4,5											
Jun.	4,2						5,1		4,0	15,0		13,0
Jul.	4,0						4,9		4,0	10,0		
Ago.	3,8						4,7		4,0	10,0		
Set.		3,6					4,5		4,0	4,0		11,5
Oct.		3,4	*					4,3		4,0		
Nov.		3,2						4,1		4,0		
Dic.		3,0						3,9		4,0		* 13,6
Ene. 80			2,8					3,7				
Feb.			2,6								*	
Mar.			2,4								4,0	
Abr.			2,2 ?								4,0	
May.			2,0 ?								4,0	
Jun.			1,8 ?								4,0	
Jul.			1,6 ?								4,0	
Ago.			1,4 ?								4,0	
Set.			1,2 ?	*							4,0	
Oct.			1,0 ?	1,0							4,0	
Nov.			0,8 ?	1,0							4,0	
Dic.			0,6 ?	1,0	*						4,0	
Ene. 81			0,4 ?	1,0	1,0							
Feb.			0,2 ?	1,0	?	1,0	* 12,0					
Mar.			0,0 ?	1,0	?	1,0	2,0					
Abr.							2,0					
May.							3,0					
Jun.							3,0					
Jul.							3,0					
Ago.							3,0					

Notas: * indica la fecha del anuncio, ? destaca la ambigüedad del anuncio.

En el caso de la *pauta cambiaria* la circular BCRA RC 807, del 21 de diciembre de 1978, fijó el tipo de cambio *comprador* (¡el BCRA inicialmente se comprometió a comprar divisas, no a venderlas!) para cada uno de los días de los 8 primeros meses de 1979; la circular RC 832, del 9 de abril de 1979, fijó el tipo de cambio comprador para cada uno de los días del resto de 1979; la RC 853, del 1 de octubre, dispuso "que el tipo de cambio comprador se incrementará *2,8%* durante enero de 1980, con relación al tipo de cambio preanunciado para el 31 de diciembre de 1979", agregando que "en *los meses siguientes* [el subrayado es mío. ¿Cuántos meses? Volveré sobre este punto] dicho incremento será inferior al del mes anterior en *2* décimas de un punto porcentual"; la RC 907, del 16 de setiembre de 1980, dispuso que el tipo de cambio comprador se incrementaría *1%* durante octubre de 1980 con respecto al tipo de cambio preanunciado para el 30 de setiembre de 1980, agregando que para noviembre y "los meses siguientes" seguiría aumentando *1%* mensual; la RC 916, del 10 de diciembre, dispuso que el tipo de cambio comprador seguiría aumentando *1%* mensual, y que en los meses de enero, febrero y marzo de 1981, "el tipo *vendedor* aumentará *2%* mensual"; y la RC 929, del 2 de febrero de 1981, al tiempo que dispuso aumentar *10%* los tipos de cambio, fijó los tipos comprador y vendedor hasta fines de agosto de 1981.

Además, en el mercado de cambios, el decreto 427, del 16 de febrero de 1979, dispuso que las *casas* de cambio debían constituirse bajo la forma de sociedades anónimas, y las *agencias* de cambio como sociedades en comandita por acciones, o de responsabilidad limitada; y la ley 22.338, del 28 de noviembre de 1980, modificó el *régimen penal cambiario.*

En el caso de la *pauta de tarifas públicas* la resolución del ministerio de Economía (mE) 1.600, del 21 de diciembre de 1978, fijó el aumento de las tarifas públicas durante los 8 primeros meses de 1979; la mE 341, del 6 de abril de 1979, extendió la referida pauta al resto de 1979; y la mE 1.443, del 28 de diciembre, dispuso que a partir del 1 de enero de 1980 las tarifas podrían ser ajustadas de manera descentralizada, por las secretarías de Estado correspondientes.

En el caso de la *pauta salarial* el decreto 57, del 11 de enero de 1979, fijó el aumento de los salarios básicos de convenio durante los 8 primeros meses de 1979; el decreto 978, del 27 de abril, al tiempo que reajustó los salarios a partir del 1 de mayo de 1979, para compensar el desfasaje del primer cuatrimestre de dicho año, fijó el aumento salarial para el resto de 1979 (el decreto 993, también del 27 de abril, dictó las normas para aplicar el decreto 978/79, a las *empresas del Estado*); el decreto 89, del 11 de enero de 1980, fijó el aumento salarial entre febrero y diciembre de 1980; y el decreto 1340, del 10 de julio, modificó el decreto 89/80, disponiendo que entre agosto y diciembre de 1980, las remuneraciones básicas aumentaran *4%* mensual acumulativo. La ley 22.328, del 13 de noviembre de 1980, estableció un régimen de actualización de importes en mora emergentes de contratos de empleo con empleados *públicos y municipales.*

En materia de *condiciones laborales*, el decreto 267, del 29 de enero de 1979, dictó las normas para que las condiciones de fabricación de *cloro, cloruro de cal, hipoclorito de cal y sales de soda*, no resultara *insalubre* para los trabajadores; y el decreto 340, del 2 de febrero, hizo lo mismo con respecto a la fabricación de *sulfuro de carbono*; el decreto 1002, del 16 de mayo de 1980, hizo lo mismo con respecto a la fabricación de *materia colorante tóxica*; y el decreto 1835, del 4 de setiembre, con respecto a la de *vidrio.* El decreto 351, del 5 de febrero de 1979, modificó el decreto 4160/73, que había reglamentado la ley 19.587, de 1972, referida a la *higiene y seguridad en el trabajo*; la ley 22.027, del 26 de junio, modificó la ley 19.346, de 1971, referida al régimen jubilatorio de los *pilotos y aviadores de líneas aéreas comerciales y regulares*; el decreto 2882, del 15 de noviembre, dispuso que en ningún el caso el *número de horas* de trabajo suplementarias autorizadas, podría superar *3* por día, *48* por mes y *320* por año, debiendo abonarse un recargo de *50%* en días comunes, y *100%* en fines de semana y feriados; el decreto 2491, del 2 de diciembre de 1980, reglamentó el funcionamiento de las *empresas de trabajo eventual*; la ley 22.425, del 11 de marzo de 1981, *derogó* los *estatutos* de empleados de *bancos y entidades de seguros, reaseguros, capitalización y ahorro privados*, debiéndose las correspondientes relaciones laborales regirse por el régimen de contrato de trabajo; la ley 22.431, del 16 de marzo, dispuso que el sector público debía ocupar una proporción no in-

ferior a *4%* de la totalidad de su personal, con personas *discapacitadas*; la ley 22.433, también del 16 de marzo, *dejó sin efecto* las convenciones colectivas de trabajo concertadas en 1979 por las provincias de Buenos Aires, Chaco, Chubut, Formosa, Misiones y Santa Cruz, con diversas asociaciones gremiales de trabajadores; y el decreto 563, del 24 de marzo de 1981, reglamentó la ley 22.248.

En materia *jubilatoria*, el decreto 667, del 20 de marzo de 1979, dispuso que los *asesores del ministerio de Interior*, debían afiliarse a la Caja de retiros, jubilaciones y pensiones de la *Policía Federal*; la ley 22.042, del 26 de julio, derogó la ley 21.153, de 1975, que había dispuesto no aplicar en ciertos casos el principio jubilatorio de la *prestación única*; la ley 22.062, del 28 de agosto, dispuso que la *ausencia* de una persona del lugar de su residencia o domicilio, sin que se tuviera noticia *durante 1 año*, facultaba a quienes tuvieran un derecho reconocido por las leyes nacionales de jubilaciones y pensiones, subordinado a la muerte de esa persona, a *ejercerlo*; la ley 22.193, del 14 de marzo de 1980, modificó el régimen jubilatorio de los trabajadores *autónomos*; la ley 22.272, del 18 de agosto, dió por *canceladas* las deudas a favor del fisco, por pensiones graciables, a la vejez o por invalidez, otorgadas a pesar de incompatibilidad de acumulación de prestaciones, en exceso de los límites de acumulación con otros ingresos, omisión o error en denuncia de estado civil, desempeño de otros cargos o alguna otra causa; y el decreto 25, del 7 de enero de 1981, modificó el régimen de compatibilidad previsional para quienes volvieran a la actividad privada, así como el coeficiente zonal de las asignaciones familiares y el coeficiente de aportes patronales, de trabajadores situados en la *zona patagónica*.

Además, la ley 22.020, del 22 de junio de 1979, dispuso que las *cajas de subsidios familiares* podrían *prestarse entre sí*, para hacer frente a sus obligaciones; y la ley 22.245, del 26 de junio de 1980, modificó el régimen de financiamiento del *INSSJyP*, basándolo en *3%* de las jubilaciones y pensiones más *3%* de los ingresos del sistema de seguridad social.

Por último, en el caso de la *pauta de recursos monetarios de origen interno*, los anuncios se realizaron con frecuencia trimestral, y sólo referidos a 1979.

Además de lo cual, la ley 21.961, del 15 de marzo de 1979, *prohibió* en Capital Federal y Tierra del Fuego, toda *propaganda* relacionada con loterías, casinos, quinielas, tómbolas, rifas, pronósticos deportivos o apuestas de carreras de caballos, cualquiera fuera el medio que se utilizara para su difusión; la ley 22.163, del 18 de febrero de 1980, dictó normas para regular el contrato de explotación de *viñas y frutales*; el decreto 586, del 17 de marzo, *prohibió* la introducción de *frutas cítricas* en las provincias de Catamarca, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Misiones, Salta, Santiago del Estero, Tucumán, y a algunos partidos de la provincia de Buenos Aires, procedentes de países afectados por la enfermedad 'bacteriosis cítrica'; la ley 22.260, del 29 de julio, creó el *Mercado nacional de concentración pesquera* de Mar del Plata.

Del cuadro Nº 7 surge claramente que a medida que transcurrió el tiempo el programa dejó de basarse en "tablitas múltiples", para basarse en una única: la "tablita cambiaria"; y que los anuncios referidos a 1979 fueron bien nítidos, mientras que los correspondientes a 1980 admitían más de una interpretación.

...

"El programa del 20 de diciembre de 1978 iba a ser anunciado sobre el fin de año, para entrar en aplicación el 1 de enero de 1979. Pero debido al conflicto con Chile su lanzamiento se adelantó para el 19 de diciembre... En los 10 últimos días de diciembre de 1978 los precios aumentaron entre 20 y 30% [sic]. Por eso el 4 de enero de 1979 dictamos la resolución mE 6" (Martínez de Hoz, 1991). "La resolución 6/79 fue un instrumento de excepción que resultó necesario utilizar en aquellos casos donde había una gran redundancia arancelaria. Sabíamos que había redundancia o excesos de protección, pero no conocíamos su magnitud ya que *ex-ante* es muy difícil detectarla" (Estrada, 1980). "La resolución mE 6/79 preveía la reducción temporaria del arancel de importación cuando se comprobase que el abastecimiento del producto en cuestión era insuficiente en el mercado argentino" (Martínez de Hoz, 1981) (68).

La resolución mE 6/79 dispuso que el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) integrara un grupo de encuestadores, que 48 horas después de obtenida la información sobre la evolución de los precios se la proporcionaría a la secretaría de Comercio, la cual evaluaría especialmente aquellos casos en los que la variación de precios denote desvíos con relación a los ajustes cambiarios y tarifarios, especificando que "en el caso en que los aumentos de precios respondan a factores ajenos a variaciones en los precios de los insumos, la secretaría de Comercio propondrá la aplicación anticipada de la reforma arancelaria [reducción de los derechos de importación]".

Además la ley 22.262, del 1 de agosto de 1980, actualizó la legislación en materia de *defensa de la competencia*, prohibiendo los actos y conductas relacionadas con la producción e intercambio de bienes y servicios, que limitaran, restrinjieran o distorsionaran la competencia o que constituyeran *abuso de una posición dominante* en un mercado, de modo que pudiera resultar perjuicio para el interés económico general.

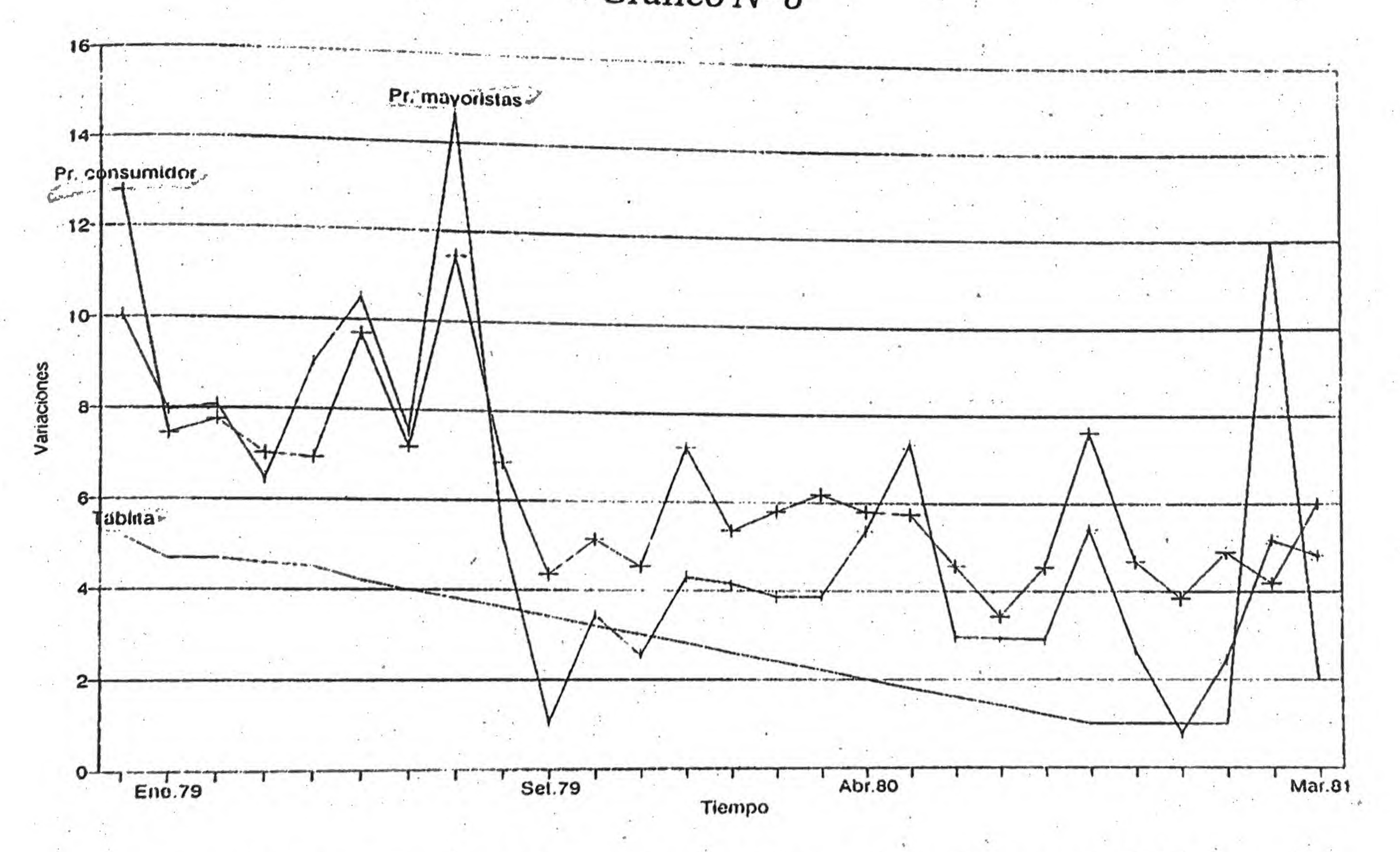
c. Convergencia en la teoría y en la práctica. "En el largo plazo la tasa de inflación interna, incluyendo los productos no comercializados, será igual

(68) "Si el enfoque de la resolución mE 6/79 es válido; ¿no sería más lógico acelerar el proceso de rebaja arancelaria organizado y coherente, para lograr cuanto antes una rebaja del nivel de protección? Si por el contrario el camino y el 'timing' previstos por la Comisión 50 son los correctos, entonces es muy posible que la resolución 6/79 constituya una forma modificada de control de precios" (RIBAS, 1980a, pero escrito en 1979).

a la tasa de inflación internacional más la tasa de devaluación". (Rodríguez, 1979). Ignorando lo de "en el largo plazo", desde el lanzamiento mismo del programa del 20 de diciembre de 1978 su éxito o fracaso se midió por la velocidad con la cual se verificaba la citada convergencia. El gráfico Nº 8 muestra la evolución de la pauta cambiaria, los precios al consumidor y mayoristas, a partir de comienzos de 1979.

Convergencia de la tasa de inflación (variaciones mensuales, en %)

Gráfico Nº 8



Entre diciembre de 1978 y marzo de 1981 el nivel general de los precios al consumidor aumentó *421%*, el de los precios mayoristas *307%* y el tipo de cambio nominal *129%*. Tal como muestra el gráfico Nº 8, la discrepancia mayor se verificó durante los 8 primeros meses de 1979 (69), y también a partir de abril de 1980. "Durante los segundos 9 meses posteriores a la implementación del plan de estabilización comenzó a observarse el funcionamiento de los mecanismos que habrían de llevar a la convergencia... Durante dicho período la economía se comportó exactamente de acuerdo a las predicciones del modelo" (Rodríguez, 1983).

---

(69) La discrepancia fue particularmente significativa en agosto de 1979, debido al aumento estacional del precio de la carne (en comparación con julio de 1979, mientras el nivel general de los precios al consumidor aumentó 11,5%, el del rubro alimentos y bebidas subió 16,7%, y el precio de la carne trepó 37%). Como consecuencia de lo cual, junto a los índices habituales, el INDEC comenzó a publicar el índice de precios al consumidor *descarnado*. Durante muy poco tiempo, porque la variación estacional del precio de la carne se evaporó tan rápido como había surgido (entre julio de 1979 e igual mes de 1980, mientras el nivel general de los precios al consumidor aumentó 102,6%, el del rubro Alimentos y Bebidas lo hizo en 101%, y el precio de la carne trepó... 62,3%).

¿Cómo se explica la disparidad en la evolución de las referidas variables? Por varias razones, que actuaron de manera complementaria, las cuales a continuación serán presentadas en lo posible siguiendo un orden cronológico.

Inflación internacional. A mediados de 1979 se generó un debate referido a cómo debía medirse la "inflación internacional", por la necesidad de diferenciar entre el aumento de los precios internos en el resto del Mundo (ejemplo: los precios dentro de Estados Unidos), y el aumento de los precios en moneda extranjera de los productos de importación y exportación de Argentina. En efecto, "lo que ha complicado sustancialmente el problema argentino es el incremento de la inflación internacional... La tasa de inflación tiene que converger a la tasa de devaluación más la tasa de inflación de los precios internacionales de los productos que son relevantes al comercio internacional argentino. En los primeros 4 meses de 1979 esta última variable aumentó entre *2,6% y 6% mensual.* Por lo tanto el problema de convergencia no se ha planteado aún" (Pou y Rodríguez, 1979), aunque "con otra estructura de ponderaciones, durante el primer semestre de 1979 la tasa de inflación internacional fue *3,1%* mensual" (Brodersohn y Durán, 1979), de manera que ya se había planteado una brecha (70).

La correcta medición de la inflación internacional también se complicó por la variación del dólar con respecto a otras monedas extranjeras. "No hay ninguna duda de que el costo de la vida, medido en dólares, en Argentina ha subido mucho (71)... Pero esto ocurrió en casi todos los países del mundo: en Europa, en Chile, en Uruguay, en Japón. La caída del dólar frente a otras monedas ocurrió en países que tienen tipo de cambio fijo y en países con tipo de cambio flotante. Hay un adelanto del dólar con respecto a otras monedas fuertes, y esto explica buena parte del famoso atraso cambiario... No existe atraso alguno si comparamos el peso con una canasta que incluya a Suiza, a Alemania o a Inglaterra, y el punto de comparación es 1979" (Sjaastad, en Rodríguez y Sjaastad, 1980). "Considerando a 1970 como año de equilibrio, para junio de 1980 el atraso cambiario era de *21,5%* con respecto a la libra esterlina, y de *58,9%* con respecto al dólar" (Broda, 1980).

Competencia en los mercados de bienes. "El desmantelamiento de las barreras de importación no fue tan rápido ni tan completo como luce a pri-

---

(70) "¿Cuál es el verdadero índice de inflación en Argentina?" se preguntaron BRODERSOHN y DURÁN (1980), para verificar la convergencia, a la luz de las distintas tasas de aumento de los precios al consumidor y mayorista? Respondieron: el índice de mercaderías de los precios al consumidor. Según este indicador, el peso se habría revaluado 4% entre setiembre de 1979 y marzo de 1980.

(71) "Quizás un enfoque intuitivo, basado en el sentido común, tenga sentido. En 1980 todo visitante extranjero se sintió perplejo en Argentina, debido al extraordinario precio de los servicios —un múltiplo del precio que tenían en Nueva York— y el extraordinario poder adquisitivo de los ingresos de los argentinos en términos de bienes comercializables internacionalmente" (DORNBUSCH, 1989).

mera vista, ya que muchas barreras no tarifarias siguieron rigiendo... Como no había infraestructura de importación, la importación la hicieron inicialmente los productores locales de productos sustitutivos... Con el tiempo aparecieron los importadores 'libres', pero como tenían una pequeña proporción del mercado, en vez de presentar batalla les convenía ubicarse levemente por debajo del precio local... Claro que todo esto se hubiera modificado con el correr del tiempo" (Schydlowsky, 1979). "La convergencia se retrasó por varias razones: 'agua' en la tarifa; desfasajes en las importaciones; desfasaje en la velocidad con que la importación afecta los precios internos; protección natural, más allá de la esperada; y dudas sobre la permanencia del programa" (Dagnino Pastore, 1983). "La 'ley del precio único' no funcionó" (Dagnino Pastore, en Barletta, Blejer y Landau, 1983).

Ambigüedad en los anuncios. "Las circulares BCRA RC 853 y RC 907 fueron redactadas de manera ambigua" (Fernández, 1981), al especificar con nitidez el tipo de cambio correspondiente a cierto lapso, extendiendo luego la pauta "a los meses siguientes". Esta ambigüedad fue deliberada porque, "como le escuché decir a un viejo funcionario, 'el BCRA, cuando quiere escribir bien, sabe cómo hacerlo'" (de Pablo, 1980c, pero escrito en octubre de 1979). La ambigüedad de la circular RC 853 resultó particularmente significativa, porque generó dudas referidas a la continuación de la política de pautas *a comienzos de octubre de 1979*, es decir, cuando era imposible imaginar la liquidación del Banco de Intercambio Regional (BIR) —episodio que se analizará más adelante— o los trastornos que produjo la transición Videla-Viola.

La referida ambigüedad resultó más costosa a medida que transcurrió el tiempo. "Ha llegado el momento en que es necesario garantizar la continuidad del plan para que el mismo logre, en el menor plazo posible, el objetivo deseado sin producir efectos colaterales... Durante 1980 aumentará la incertidumbre debido al cambio de autoridades que se espera para 1981 (72)... [Dijo] Martínez de Hoz: 'las pautas cambiarias no se anuncian con mayor horizonte, para no dar un seguro de cambio gratis'. Esta declaración presenta un error conceptual muy grueso, que no es más que una consecuencia del enfoque 'pragmático' con que se maneja la autoridad monetaria... La alternativa es dejar el tipo de cambio libre (flotar), y controlar la tasa de crecimiento de la cantidad de dinero. Aunque este mecanismo puede ser superior como estrategia de largo plazo, indudablemente significaría un cambio de estrategia de estabilización 'a mitad de camino', lo cual debería evitarse si queremos formar la imagen de que en nuestro país un 'plan económico' tiene y tendrá estabilidad institucional" (Fernández, 1980a, escrito 3 días antes de que el BCRA liquidara al BIR). "El uso de un seguro de cambio por parte del BCRA es un elemento fundamental para el éxito de dicha política y por ende del actual

(72) "La principal incertidumbre que hoy [22 de mayo de 1980] pesa sobre la actividad económica es el sistema cambiario que establecerá, a partir de marzo de 1981, la nueva conducción ministerial" (Rodríguez Giavarini, 1981).

plan de estabilización... Otorgar seguro de cambio no implica un subsidio a nadie en la medida en que el BCRA implemente la política cambiaria que anunció. Sólo en la medida en que el BCRA piense implementar una política cambiaria diferente a la ya anunciada, es que el seguro de cambio podría otorgarle ganancias a aquellos que tuvieron la visión de prever la falta de realismo de dichas metas" (Rodríguez, 1980). "El mejor seguro de cambio es la palabra del futuro presidente [Roberto Eduardo Viola]. A mi manera de pensar la garantía de su palabra es suficiente" (Sjaastad, en Rodríguez y Sjaastad, 1980).

"Dada la creciente sobrevaluación de la moneda siempre existió una probabilidad positiva y significativa de que se produjera un salto devaluatorio, por sobre la preanunciada tablita cambiaria. Este es un ejemplo del bien conocido 'problema del peso' (*peso problem*)" (Blejer, 1982). "Durante un año y medio hubo muy altas tasas de interés porque el gobierno habló del tipo del cambio futuro en vez de vender dólares futuros a ese tipo de cambio, y al final tuvo que pagar de cualquier manera, con lo cual terminó en el peor de los mundos. Parece mucho mejor vender tipo de cambio futuro, reducir el riesgo y ver qué pasa" (Dornbusch, en Barletta, Blejer y Landau, 1983).

Políticas fiscal y monetaria incongruentes. Si bien las políticas fiscal y monetaria serán analizadas en detalle más adelante, corresponde aquí sintetizar la cuestión de la incongruencia entre los valores preanunciados de la devaluación y los "*fundamentals*" (expresión que sintetiza a las políticas fiscal y monetaria).

"La tablita con desequilibrio fiscal es una situación de alto riesgo... Otra incompatibilidad —enfatizada por Armando Paulino Ribas— puede surgir, aún con presupuesto equilibrado, si el gobierno decide hacer crecer alguna variable nominal, como el gasto público o el salario nominal, a un ritmo significativamente diferente al de la tablita" (Fernández, 1982a); "el fracaso de la tablita se puede explicar por una tasa de crecimiento del crédito interno superior a la tasa de devaluación" (Connolly y Hartpence, 1985); "hay una sola posibilidad de evitar el fatal desenlace: la drástica reducción del gasto público y de los déficit a partir del 1 de enero de 1980, a efectos de limitar el crédito al Estado, terminar con los activos financieros privilegiados y liquidar las indexaciones" (Alsogaray, 1993, pero escrito en 1979); "la inercia inflacionaria no necesariamente refleja que los individuos miran para atrás. Puede también reflejar la inconsistencia de los instrumentos de política económica. Esto fue particularmente importante en la porción final de la gestión Martínez de Hoz, cuando resultó claro que el déficit fiscal desbordaba y que a partir de la crisis del BIR el BCRA se convirtió en garante de depósitos que excedían en mucho sus reservas" (Calvo, 1985); "si el déficit fiscal, menos incremento de endeudamiento, no se puede reducir a menos de 3% del PBI, la pauta cambiaria no puede ser 24% anual; si los presupuestos públicos a partir de 1981 no contemplan un déficit cercano a 1% del PBI, la devaluación

del peso argentino de ninguna manera puede culminar en marzo de 1981" (Calvo y Fernández, 1980) (73).

Modificaciones en el tipo de cambio de equilibrio. Hasta ahora la falta de convergencia de la tasa de inflación con respecto a la pauta cambiaria se explicó por fricciones o incompatibilildades: la inflación internacional, la poca flexibilidad interna en los mercados de bienes, la ambigüedad en los anuncios referidos a 1980 y comienzos de 1981, y la incongruencia con las políticas monetaria y fiscal.

A lo cual cabe agregar las modificaciones en el tipo de cambio *de equilibrio*, debidas a modificaciones "estructurales" en la política económica. "Entre junio de 1977 y marzo de 1979 el tipo de cambio subió aproximadamente 200%, mientras que el nivel general de precios al consumidor aumentó 500%, lo cual implica que el costo de vivir en Argentina, en dólares, se duplicó... Gran parte de la caída observada en el dólar frente a diversos índices de precios internos puede ser interpretada como un movimiento en la relación dólar/precios hacia un nuevo nivel más bajo *de equilibrio*, debido a cambios estructurales en materia de políticas arancelaria y cambiaria, y en los precios de los productos internacionales relevantes al comercio exterior argentino. La relación dólar/precios se hallaba en equilibrio para el promedio de 1978, y con un retraso entre 7 y 10% al cabo del primer trimestre de 1979" (Rodríguez y Sjaastad, 1979). "Si a comienzos de 1979, como en 1970, el tipo de cambio era de equilibrio, a fines de 1980 la sobrevaluación era de *no más de 10%*" (Sjaastad, 1989).

d. Final. "Era nuestra secreta esperanza, no manifestada públicamente, que a partir del segundo trimestre de 1980 pudiéramos ir liberando el sistema, abriendo gradualmente los márgenes de intervención del BCRA en el mercado de cambios... La crisis originada por la liquidación del BIR impidió esto" (Martínez de Hoz, 1991); "en julio de 1980 el equipo económico estaba considerando si continuaba o no con la política cambiaria. Discutimos 8 horas por día, durante un par de semanas (74)... Pero entonces la situación cambió, porque si bien la cuestión del BIR se había superado, la cuestión de la sucesión presidencial comenzó a debatirse" (Martínez de Hoz, 1990); "en julio de 1980 habíamos decidido postergar la determinación de una posible modi-

(73) CUMBY y VAN WIJNBERGEN (1987) desarrollaron un modelo monetario de la crisis de balanza de pagos, donde el sector privado calcula la probabilidad de que el gobierno abandone la tablita, en función de la diferencia entre el crecimiento del crédito interno y la devaluación. Dicha probabilidad aumentó significativamente desde abril de 1980 (crisis del BIR) y desde setiembre de 1980 (transición VIDELA-VIOLA).

(74) "[ALEJANDRO MANUEL ESTRADA], secretario de Comercio, sostuvo muchas discusiones con funcionarios del BCRA sobre cual debía ser la política cambiaria apropiada" (NOGUÉS, 1983a). "El error de MARTÍNEZ DE HOZ fue no dejar flotar el dólar", sostuvo un año después de dejar el cargo (ESTRADA, 1982).

"La política cambiaria es objeto de agrio debate desde mediados de 1978. Lejos de desvanecerse o resolverse, el debate ha ido creciendo y hoy el país está complementamente polarizado alrededor de la cuestión... No hay caminos fáciles, toda opción tiene costos" (LAGOS, 1980).

ficación en el sistema cambiario hasta que, una vez electo el nuevo presidente y en coordinación con él, pudiésemos programar la transición. Pero una vez designado el nuevo presidente ello ya no fue posible, y la transición generó nuevos motivos de incertidumbre" (Martínez de Hoz, 1991).

El final de la tablita cambiaria fue diferente. La pauta anunciada a comienzos de febrero de 1981, con horizonte hasta agosto de dicho año, fue modificada a comienzos de abril, cuando las nuevas autoridades dispusieron un salto devaluatorio de aproximadamente *30%*.

. . .

A modo de anticipo de la sección de este capítulo dedicada a analizar los resultados de la política económica aplicada por Martínez de Hoz, cabe apuntar que "es trágico que el BCRA haya gastado *2 años de esfuerzo y más de $us 10 MM.* en defensa de una política cambiaria que, en retrospectiva, estaba claramente condenada al fracaso apenas 6 meses después de su adopción" (Sjaastad, 1983), y que "la enseñanza que surge de un programa como el del 20 de diciembre de 1978 no es que las políticas fiscal y monetaria tienen que ser consistentes con la tablita cambiaria, sino cómo fue que durante dicho programa se actuó *como si* esto, que siempre se supo, se hubiera olvidado. Me parece que lo que ocurrió hay que analizarlo en el plano de la desesperación gubernamental por solucionar un problema, y la falta de equilibrio dentro de la profesión económica para ofrecer la correspondiente solución" (de Pablo, 1986). "Si la historia pudiera truncarse a voluntad, probablemente hoy [1987] Martínez de Hoz elegiría abandonar el ministerio a fines de 1978, con las reformas estructurales en marcha, la economía habiendo salido de la recesión iniciada en el tercer trimestre de 1977, dejando como principal escollo una tasa de inflación que, luego de la caída inicial de 50% en marzo de 1976, se había ubicado en torno del *entonces* intolerable nivel de 8% mensual (con oscilaciones, por eso se hablaba del 'serrucho')" (de Pablo, 1987a).

4.2. Apertura de la economía

"Argentina ha quedado indudablemente rezagada con relación a su participación en el volumen del comercio mundial, habiendo perdido posiciones mientras otras naciones han aumentado en proporción extraordinaria el total de sus exportaciones y por consiguiente el de sus importaciones. Ello ha sido consecuencia de las erróneas políticas económicas oficiales, que han desalentado al sector agropecuario. Paralelamente han existido dificultades que trabaron el acceso de nuestros productos a mercados exteriores, en razón de diversas medidas proteccionistas..., pero la mayor parte de las veces la causa de nuestras insuficientes exportaciones ha sido la falta de producción, más que las dificultades de acceso a los mercados. Para remediar esta situación tendrá prioridad fundamental en la política económica la promoción de toda producción exportable", dijo Martínez de Hoz el 2 de abril de 1976.

La visión ministerial es clara: Argentina está más cerrada de lo que *podría y debería estar*, y consecuentemente hay que abrirla. "La política de liberali-

zación comercial de 1976-1981 se hizo en 2 etapas: la primera, entre 1976 y 1978, implicó una reducción arancelaria, la eliminación de derechos de exportación y el cambio de restricciones cuantitativas a tarifas para todas las mercaderías, excepto acero y aluminio; la segunda etapa, entre 1979 y 1981, consistió en una reducción preanunciada de derechos de importación, implementada trimestralmente entre enero de 1979 e igual mes de 1984" (Cavallo y Cottani, 1991).

Para un mejor análisis, las medidas adoptadas para aumentar la vinculación económica de Argentina con el resto del mundo serán agrupadas en 4 partes: barreras e incentivos a las exportaciones, barreras a las importaciones, inversiones directas y barreras a los movimientos de capital.

Antes de lo cual corresponde incluir disposiciones comunes a exportaciones e importaciones. El decreto 2292, del 29 de setiembre de 1976, autorizó a los pobladores de países limítrofes, *residentes en zonas inmediatas a la frontera*, a trasladar fuera del territorio nacional mercaderías adquiridas en éste, para uso personal y del hogar y consumo propio o familiar, considerándose las operaciones que se realizaran al amparo de este decreto como de *equipaje*; la resolución mE 936, del 23 de diciembre, modificó derechos de importación y reembolsos a la exportación; el decreto 864, del 4 de abril de 1977, extendió, con carácter de excepción, hasta la fecha que el organismo oficial correspondiente certificara como de imprescindible necesidad la permanencia en el país o en el exterior de los bienes, los plazos originales y sus prórrogas concedidos por la Aduana, a las importaciones y exportaciones *temporales* que se encontraran afectadas a obras públicas de gran envergadura en ejecución; la ley 21.725, del 12 de enero de 1978, eximió del pago de derechos, gravámenes, etc., a la importación y exportación de *oro* en lingotes o en monedas; y la ley 22.091, del 17 de octubre de 1979, confirió *autarquía* a la Dirección Nacional de Aduanas.

4.2.1. Barreras e incentivos a exportaciones

"El presupuesto de 1976, que encontramos vigente, preveía gravámenes de *50%* para [la exportación de] cereales y oleaginosos, existiendo además prohibiciones y limitaciones cuantitativas para las exportaciones en múltiples rubros" (Martínez de Hoz, 1981). "Los derechos de exportación eran de *50%* para los granos y *35%* para las carnes (75). Planteamos su eliminación, a pesar de que importaba un ingreso al Tesoro más elevado que el proveniente

(75) Derechos de exportación tan elevados, junto a un funcionamiento operativo del gobierno que dejaba mucho que desear, sugieren la existencia de creciente contrabando al final del gobierno peronista. Este punto es importante cuando se analiza la evolución del valor de las exportaciones totales (según el INDEC, *$us 3.930 M.* en 1974, *$us 2.961 M.* en 1975, *$us 3.916 M.* en 1976, *$us 5.651 M.* en 1977). Una parte importante de la caída de *25%* registrada oficialmente en 1975 podría ser mayor contrabando, así como una parte importante del aumento de *32%* registrado oficialmente en 1976 podría ser "blanqueo" de exportaciones; en cambio el *44%* de aumentó de 1977 bien podría explicarse por el cambio de la política económica.

de cualquier otro impuesto. Hicimos un verdadero sacrificio fiscal, en momentos en que debíamos cubrir un significativo déficit del presupuesto" (Martínez de Hoz, 1991) (76).

La resolución ministerio de Economía (mE) 8, del 2 de abril de 1976, *redujo* el derecho de exportación de productos tradicionales (ejemplos: a *20%* del valor exportado, en el caso de animales vivos, cereales y molinería; a *10%* en el de legumbres y hortalizas; y a *5%* en el de frutos comestibles); redujo de *40%* a *25%* el reembolso a la exportación de plantas "llave en mano", creado por el decreto 2786/75; bajó *5* puntos porcentuales el derecho de exportación, y estableció un reembolso de *5%* en el caso de productos exentos, a las exportaciones beneficiadas por el decreto 2863/72, es decir, las exportaciones no tradicionales enviadas a mercados no tradicionales; y mantuvo las suspensiones, cupos o restricciones cuantitativas a la exportación; la resolución mE 459, del 28 de julio, redujo aún más el derecho de exportación de productos tradicionales (ejemplo: a 10% del valor exportado, en el caso de animales vivos, cereales y molinería), al tiempo que redujo a 20% el reembolso de la exportación de las plantas "llave en mano"; y la resolución mE 822, del 19 de noviembre, coincidentemente con la unificación cambiaria, aumentó 5 puntos porcentuales el derecho de exportación de algunos productos.

Como consecuencia de lo cual, "entre junio de 1976 e igual mes de 1977 los derechos de exportación cayeron de *56%* a *5%* en el caso del trigo, de *46%* a *16%* en el del maíz, de *33%* a *16%* en el de la lana sucia, y de *23%* a *13%* en el caso de los aceites de girasol y maní" (Nogués, 1983) (77).

En el plano financiero la circular BCRA RC 693, del 19 de mayo de 1977, posibilitó descontar en los bancos comerciales (pagando *7,5%* anual de tasa de interés), y redescontar en el BCRA, letras en dólares para financiar exportaciones promocionadas; por 110% del valor en el caso de bienes de capital (hasta 8 años), 90% en el de servicios técnicos, y 80% en el del resto de los bienes (hasta 3 años); la circular RF 153, del 6 de diciembre de 1977, indexó por dólar la prefinanciación de exportaciones promocionadas (hasta 70% del valor en el caso de bienes de capital, hasta 60% en el de los bienes durables y semidurables, hasta entre 40 y 55% en el resto de los bienes; hasta 1 año en el caso de bienes de capital, hasta 180 días en el de los bienes durables y semidurables, hasta 90 días en el resto de los casos; a 1% de interés anual, sobre el monto ajustado); y la circular RC 727, del 8 de marzo de 1978, modificó el régimen para el ingreso y amortización de préstamos del exterior para financiar exportaciones, disponiendo que el pago no podría exceder 180 días, teniendo que efectuarse simultáneamente con el ingreso y negociación de las divisas provenientes de la exportación.

---

(76) Exactamente lo mismo hizo DOMINGO FELIPE CAVALLO, cuando a comienzos de abril de 1991 lanzó el Plan de Convertibilidad.

(77) Además de lo cual "los precios pagados por los insecticidas, herbicidas y fertilizantes cayeron 50% entre 1976 y 1980" (MARTÍNEZ DE HOZ, 1981).

Además de lo cual, la resolución mE 544, del 23 de setiembre de 1976, dictó las normas para la explicación de precios FOB *mínimos* en operaciones de exportación; la ley 21.453, del 5 de noviembre, dictó las normas referidas a la exportación de productos de origen *agrícola* (el decreto 2923, del 19 de noviembre, reglamentó la ley 21.453); la resolución mE 803, del 17 de noviembre, *redujo transitoriamente a 0%* el derecho de exportación de *trigo*; la circular BCRA RC 677, del 27 de enero de 1977, adoptó diversas medidas en materia de exportaciones (sobre exportaciones *temporarias*, devolución de libros y revistas, devolución de órdenes de pago de exportaciones negociadas y no cumplidas, ajustes por disminución del valor FOB, moneda de pago y titularidad de las operaciones), tendientes a lograr una progresiva liberalización del mercado de cambios; el decreto 1258, del 4 de mayo, fijó en *1%* la tasa por servicio de estadística sobre las operaciones de exportación para consumo, estén o no gravadas con derechos de aduana; la ley 21.775, del 5 de abril de 1978, facultó al Poder Ejecutivo para establecer *restricciones* cuantitativas o cualitativas a la exportación, en especial de materiales o efectos *críticos o estratégicos* o que contribuyeran al potencial militar, cuando mediaran razones de seguridad nacional (el decreto 1092, del 19 de mayo, reglamentó la ley 21.775); y la circular BCRA RC 816, del 5 de enero de 1979, modificó el régimen de *prefinanciación* de exportaciones promocionadas, admitiendo el ingreso de préstamos del exterior, por hasta *100%* del valor FOB de los embarques, durante 360 días.

...

La acción gubernamental en materia de promoción de exportaciones también incluyó disposiciones como la actualización del alquiler de los silos oficiales, que aumentó la velocidad con la cual se despacharon los granos, posibilitando elevar el volumen vendido al resto del Mundo sin generar los clásicos atascamientos en los puertos, y la ley 22.080, del 18 de setiembre de 1979, que aprobó la Política Portuaria Nacional, permitiendo la utilización de recursos de empresas privadas cuando la obra portuaria se efectúe para el uso particular o específico de las mismas, y propiciando el funcionamiento de puertos privados específicos y la formación de sociedades mixtas o privadas para la explotación de puertos comerciales, cuando resulte apropiado el reemplazo de la administración estatal, por la aplicación de principio de subsidiariedad. "La ley habilitó a la actividad privada a construir y explotar instalaciones terminales de almacenaje y embarque de granos" (Martínez de Hoz, 1981).

4.2.2. Barreras a importaciones

"Las medidas de política económica referidas a las barreras a las exportaciones tradicionales tuvieron mayor firmeza y estabilidad, con relación a la incertidumbre que caracterizó la política arancelaria de restricciones cuantitativas sobre las importaciones" (Nogués, 1983). "Parece razonable hipotetizar que el fracaso en desmantelar barreras a las importaciones de manera más rápida y enérgica, ayuda a explicar el fracaso del programa económico en su conjunto. Ningún integrante del equipo económico estaba convencido de las ganancias de la liberalización comercial" (Nogués, 1983a).

El consenso acerca del agotamiento de la estrategia de crecer en base a la sustitución de importaciones era importante, aunque muchos años después se seguía insistiendo que "donde la 'tesis del agotamiento' parece equivocarse considerablemente, es en lo que atañe al efecto de la sustitución de importaciones mediante protección arancelaria. A pesar de la protección el precio relativo de los bienes industriales cayó, y algunas industrias comenzaron a exportar... Los datos, lejos de confirmar una tendencia al estancamiento y una crisis en el sector externo, evidencian una sensible mejoría a partir de mediados de la década de 1960, y no existen razones para dar un carácter 'terminal' a la crisis de 1975" (Müller, 1990). La reducción de las barreras a la importación tampoco sería neutral desde el punto de vista de la concentración del aparato productivo, ya que "la protección excesiva al pequeño mercado interno (y el consiguiente pobre desempeño exportador) resultó en plantas y procesos de producción más reducidos con relación a los que prevalecerían en una economía más grande o más abierta" (Gelbard, 1990).

a. Reforma de noviembre de 1976. "La estructura arancelaria vigente en 1976 databa de 1970" (Canitrot, 1981).

El decreto 3008, del 24 de noviembre de 1976, fijó nuevos derechos de importación, ubicándolos entre *0% y 100%*. Tal como muestra el cuadro Nº 9, respetando la sistematización introducida por el decreto 1410/67, se establecieron diferentes derechos según el tipo de bien (insumos, de consumo y de capital), si se producían o no en el país, y según su grado de elaboración. En la enorme mayoría de los casos los aranceles fueron disminuidos, aunque "por razones fiscales aumentaron los aranceles mínimos" (Nogués, 1978).

ESTRUCTURA ARANCELARIA LUEGO DEL DECRETO 3008/76
(PROPORCIÓN DEL VALOR IMPORTADO, EN %)

Cuadro Nº 9

Tipo de bien	¿Produc. local?	Grado de elaboración 1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
					DECRETO 1410/67						
Insumos	si	40	50	60	70	80	90	100	110	120	130
	no	5	5	10	20	20	20	20	30	40	40
de consumo	si	100	110	120	120	130	130	130	130	140	140
	no	30	40	50	60	70	80	90	100	110	120
de capital	si	40	50	60	70	70	80	80	90	90	100
	no	30	30	30	40	40	40	40	50	50	50
					DECRETO 3008/76						
Insumos	si	30	35	45	50	60	65	70	80	85	95
	no	5	5	10	10	15	15	25	25	30	30
de consumo	si	80	80	80	85	85	95	95	95	100	100
	no	25	30	35	45	50	60	65	70	80	95
de capital	si	30	35	45	50	50	60	60	65	65	70
	no	25	25	25	30	30	30	30	35	35	35

Fuente: Berlinski (1977).

El cuadro Nº 10 ilustra la reducción arancelaria dispuesta por el decreto 3008/76 para determinados sectores industriales, en tanto que el cuadro Nº 11 muestra la reducción arancelaria operada entre octubre de 1976 y diciembre de 1977, clasificando los productos según su destino. "Entre octubre de 1976 y diciembre de 1977 el arancel promedio ponderado cayó *41* puntos porcentuales, al pasar de *93,7%* a *52,7%*. Esta caída significativa en tan poco tiempo, seguramente representa un caso único en la historia tarifaria argentina" (Nogués, 1978). Como se apuntó, la referida reducción no fue uniforme, ya que mientras el arancel del sector textil, cuero e indumentaria cayó en promedio 58 puntos porcentuales, lo cual hubiera implicado una reducción instantánea del precio interno de 25% de no existir 'agua' en la tarifa, el arancel del sector maquinaria y equipos cayó en promedio 12 puntos porcentuales, lo cual hubiera implicado una reducción del precio interno de 7% en idénticas circunstancias; y mientras el arancel de los bienes de consumo no duradero cayó en promedio 105 puntos porcentuales, lo cual hubiera implicado una reducción instantánea del precio interno de 35% de no existir agua en la tarifa, el arancel de equipo de transporte cayó 27 puntos porcentuales, lo que hubiera significado una reducción del precio interno de 14% en idénticas circunstancias.

Reducciones arancelarias dispuestas por el decreto 3008/76

Cuadro Nº 10

Sector industrial	Antes del decreto (%)	Después del decreto (%)	Diferencia (puntos porcentuales)	Variación del precio sin 'agua' en la tarifa (%)
Textil, cuero, indumentaria	127,78	70,10	57,68	-25,3
Alimentación, bebidas y tabaco	112,91	69,56	43,35	-20,4
Madera	91,38	57,61	33,77	-17,6
Otras industrias	95,30	64,36	30,94	-15,8
Industrias metalúrgicas básicas	74,34	52,21	22,13	-12,7
Minerales no metalúrgicos	65,93	44,52	21,41	-12,9
Papel, imprenta, editorial	48,88	34,93	13,95	-9,4
Químicos y petroquímicos	51,79	38,00	13,79	-9,1
Maquinaria y equipos	60,14	48,40	11,74	-7,3

Fuente: Elaborado en base a Manuelli, Nielsen y Sturzenegger (1980).

Reducciones arancelarias

Cuadro Nº 11

Clasificación económica	Oct. 1976 (%)	Dic. 1977 (%)	Diferencia (puntos porcentuales)	Variación del precio sin 'agua' en la tarifa (%)
TARIFA NOMINAL A LOS PRODUCTOS				
Bienes de consumo no duradero	200,0	95,0	105,0	-35,0
Bienes de consumo duradero	134,1	74,2	59,9	-25,6
Productos intermedios	84,1	42,6	41,5	-22,5
Maquinaria	132,3	94,0	38,3	-16,5
Equipo de transporte	86,5	59,6	26,9	-14,4

Clasificación económica	Oct. 1976 (%)	Dic. 1977 (%)	Diferencia (puntos porcentuales)	Variación del precio sin 'agua' en la tarifa (%)
TARIFA NOMINAL A LOS INSUMOS				
Bienes de consumo no duradero	105,7	56,4	49,3	-24,0
Maquinaria	88,4	40,4	48,0	-25,5
Equipo de transporte	103,6	56,8	46,8	-23,0
Productos intermedios	111,5	65,8	45,7	-21,6
Bienes de consumo duradero	51,3	35,0	16,3	-10,8
TARIFA EFECTIVA A LOS PRODUCTOS				
Bienes de consumo no duradero	352,3	154,9	197,4	-43,6
Bienes de consumo duradero	132,5	48,6	83,9	-36,1
Maquinaria	196,7	122,0	74,7	-25,2
Equipo de transporte	73,9	62,5	11,4	-6,6
Productos intermedios	176,3	169,4	6,9	-2,5

Fuente: Elaborado en base a Nogués (1978).

Pero en noviembre de 1976 existía agua en la tarifa, lo cual implica que el precio interno de los productos potencialmente importables superaba al precio internacional, pero no en la totalidad de la tarifa (ejemplo: cuando el arancel era 100%, el precio interno del producto era mayor que el precio internacional, pero no lo duplicaba). En otros términos, una porción de la tarifa era redundante. "El decreto 3008/76 buscó esencialmente eliminar el agua que había bajo la tarifa" (Cavallo y Cottani, 1991). "La tarifa legal era redundante en todos los sectores analizados. Luego de la reforma, la estructura de tarifas legales se acercó a la estructura de relaciones de precios internacionales e internos" (Nogués, 1978). Wogart y Marques (1984) analizaron la evolución del agua en la tarifa, encontrando protección redundante significativa y generalizada en noviembre de 1976, y casi nula a comienzos de 1979 (citado en Fernández Ansola, 1988) (78).

. . .

"En 1977 la política de reducciones arancelarias continuó, principalmente durante el segundo semestre, cuando se implementó a través de numerosas resoluciones del ministerio de Economía" (Nogués, 1978) (79). La ley 21.543, del 2 de marzo de 1977, estableció un régimen de excepción, hasta el 31 de diciembre de 1979 (sic), eximiendo de derechos de importación a las adquisiciones que realizara Ferrocarriles Argentinos.

Los aranceles no eran la única barrera a la importación, ya que además "en 1976 había 2 clases de restricciones cuantitativas: *prohibiciones*, que afec-

(78) MARTÍNEZ DE HOZ no lo veía así. "Al sancionarse la reforma arancelaria de 1979 la mayor parte de los aranceles de importación contenía un alto margen de protección, más allá de lo necesario —agua, en la jerga arancelaria—" (MARTÍNEZ DE HOZ, 1981).

(79) NOGUÉS (1978) detalla las principales resoluciones, referidas a cigarrillos, aparatos de electricidad, telefonía, material electrónico en general, plaguicidas, papeles y cartones, tractores, maquinaria agrícola, insumos para la industria textil, insumos siderúrgicos y químicos.

taban a 100 posiciones arancelarias (autos, tractores, motores y equipo de transporte. La mayoría fueron eliminadas en 1977, la de autos a fines de 1978), y *licencias* de importación (textiles, madera, productos químicos, bienes de capital y metales)" (Cavallo y Cottani, 1991). Pues bien, "las reformas introducidas en 1977 no sólo redujeron aranceles sino que también eliminaron algunas restricciones cuantitativas" (Nogués, 1978), aunque "en mayo de 1978, 2 años después de haberse iniciado el proceso de liberalización económica, la importancia cuantitativa de las importaciones sujetas a licencia de importación, prácticamente no había variado, ya que los productos sujetos a licencia pasaron de 34,8% de las importaciones en 1976, a 30,2% en 1978" (Nogués, 1983). En particular, "no fueron eliminados la *contribución siderúrgica*, creada por la ley 20.086, de 1973, el gravamen para productos *forestales* (ley 20.531, de 1973), y el *fondo de fomento minero* (ley 20.551, de 1973). También continuaron rigiendo el *arancel consular, el gravamen sobre fletes y el servicio de estadísticas*" (Cavallo y Cottani, 1991).

En el plano financiero el decreto 273, del 30 de abril de 1976, y la circular BCRA RC 632, del 7 de mayo, crearon el *Bono de inversiones del comercio exterior*, en pesos ajustables por la cotización de los Valores nacionales ajustables, que los importadores debían suscribir durante no menos de 180 días o entre la fecha de apertura de la carta de crédito y el momento del pago de la importación; la circular RC 641, del 5 de julio, modificó el régimen de pagos de importaciones de *bienes de capital* (hasta $us 10.000, no antes de *6* meses de la fecha de embarque; entre $us 10.000 y $us 30.000, *2* años; y así sucesivamente hasta más de $us 1 M., a no menos de *5* años y medio); la RC 671, del 30 de diciembre, dispuso que hasta *50%* del valor de las importaciones, se podría abonar a plazos *menores a 180 días*, incluso al contado; la RC 674, del 11 de enero de 1977, listó los productos cuya importación podía abonarse *al contado*, o a menos de 180 días; la RC 678, del 27 de enero, modificó el sistema de pagos de las importaciones (las de hasta $us 25.000 se podían abonar a plazos menores a 180 días, el resto hasta 75% se podía abonar a menos de 180 días); la RC 694, del 27 de mayo, dispuso que las importaciones de bienes de capital de hasta $us 50.000 podrían cancelarse antes de su vencimiento; la RC 701, del 14 de julio, posibilitó consultar para pagar al contado importaciones por valor superior a $us 50.000, con disponibilidades propias; la RC 732, del 7 de abril de 1978, reglamentó el régimen financiero para importar bienes de capital, estableciendo plazos mínimos según el valor de la operación (1 año, para operaciones entre $us 250.000 y $us 500.000; 5 años, para operaciones entre $us 4 M. y $us 5 M.), pudiendo pagar al contado quienes utilizaran disponibilidades propias, sin aplicar préstamos de terceros; y la RC 760, del 30 de junio, modificó las circulares RC 694, de 1977, y 732.

Coincidentemente con la unificación cambiaria, la circular BCRA RC 664, del 19 de noviembre de 1976, *eliminó* el *depósito previo* de importación; la ley 21.838, del 6 de julio de 1978, actualizó la legislación en materia de derechos antidumping, compensatorios y móviles (reglamentada por el decreto 643, del 16 de marzo de 1979); y el decreto 2191, del 10 de setiembre de 1978, eximió del pago de derechos a las importaciones temporarias, entendiendo por tales a las ingresadas para recibir un perfeccionamiento in-

dustrial, con la obligación de ser reexportadas dentro de los 360 días de llegadas al país (80).

Además de lo cual la resolución mE 292, del 29 de junio de 1976, autorizó la importación de *artículos suntuarios*, anteriormente suspendida; el decreto 1493, del 23 de mayo de 1977, dictó normas para comercializar mercadería de importación *suspendida o prohibida*, o que estuvieran alcanzadas por otra restricción directa que impidiera su importación, en situación de rezago, abandono, etc.; la ley 21.615, del 5 de agosto, aprobó el convenio de *suministro de maquinaria y equipos de la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas*; el decreto 3830, del 22 de diciembre de 1977, autorizó *excepciones* al decreto 2118/71, que había imposibilitado la importación de artículos calificados como *suntuarios*, pero referidas a mercaderías que se encontraran en puertos argentinos al 31 de diciembre de 1972 (sic); y el decreto 872, del 14 de abril de 1978, aumentó a *$us 500* la franquicia para los turistas provenientes de países no limítrofes.

b. Informe Berlinski. El equipo económico nunca pensó que la modificación arancelaria implementada en noviembre de 1976 iba a ser la última, pero pretendió que las sucesivas surgieran de análisis mejor fundamentados. Para lo cual hizo 2 cosas: le encargó a Julio Berlinski que calculara la estructura de protección nominal y efectiva, y creó una comisión, integrada por secretarios de Estado, para que diseñara la próxima reducción arancelaria (81).

Luego de un semestre de trabajo, en setiembre de 1977 vio la luz un informe que oficialmente se denomina *Protección arancelaria de actividades seleccionadas de la industria manufacturera argentina*, y extraoficialmente se conoce como el *Informe Berlinski*, "referido a actividades que cubren 38% del PBI manufacturero, y desarrollado sobre la base de la información provista por 141 establecimientos grandes y los coeficientes de insumos surgidos del Censo Económico Nacional de 1974" (Berlinski, 1977).

El cuadro Nº 12 sintetiza los resultados obtenidos. El promedio ponderado de las tasas de protección nominal a la venta interna era *37%*. La variabilidad era alta: agregando las diferentes actividades a 3 dígitos, la protección nominal iba de un máximo de *79%* en el caso de Prendas de vestir, excepto calzado, a un mínimo de *0%* en los casos de Otros productos químicos y Otros minerales no metálicos, mientras que agregando las diferentes actividades a 5 dígitos la protección máxima llegaba a 120,8%, en el caso del sector Construcción de máquinas de oficina, cálculo y contabilidad. "El 'escalonamiento' de los derechos de importación nominales promueve en mayor medida pro-

(80) Hasta por lo menos 1978, para importar se siguió exigiendo la *declaración jurada de necesidad de importación*.

(81) Conocida como la *Comisión 50* porque surgió de la resolución mE 50, de enero de 1978 (MARTÍNEZ DE HOZ, 1991).

cesos correspondientes a grados de elaboración más avanzados; además, el fuerte diferencial de tasas entre bienes producidos y no producidos incentiva relativamente actividades intensivas en importaciones y en la adopción de tecnologías intensivas en el uso de capital; por último, recibe mayor promoción la producción de bienes de consumo en relación a los otros tipos de bienes" (Berlinski, 1977).

Protección nominal y efectiva en 1977 (proporción del valor importado, en %)

Cuadro Nº 12

Fabricación de	Protección nominal	Protección efectiva (Balassa)	Protección efectiva (Corden)
Prendas de vestir, excepto calzado	79,20	131,58	130,25
Equipo profesional y científico	73,30	92,63	91,60
Productos metálicos de hierro y acero	60,70	84,75	82,16
Maquinaria eléctrica	55,69	77,55	76,82
Metales no ferrosos	47,00	87,95	85,40
Textiles	41,12	85,27	81,66
Productos químicos industriales	36,62	59,99	58,14
Papel y productos de papel	30,83	74,90	70,09
Material de transporte	29,70	3,54	3,53
Productos de caucho	29,60	29,28	29,03
Maquinaria no eléctrica	19,68	-4,72	-4,72
Vidrio	12,30	14,57	14,21
Productos metálicos, no maquinarias	10,07	-11,46	-11,42
Otros productos químicos	0,00	-14,82	-14,77
Otros minerales no metálicos	0,00	1,85	-1,83
Promedio	37,13	39,06	38,27
Bienes de consumo no duradero	45,59	44,20	43,75
Productos intermedios	41,01	56,76	55,21
Equipo de transporte	33,48	10,00	9,92
Bienes de consumo duradero	29,08	17,13	16,95
Maquinaria	26,34	7,36	7,33

Fuente: Berlinski (1977).

Debido al referido escalonamiento de las protecciones nominales, la protección *efectiva*, es decir, la que al prestarle atención a la protección de los procesos, considera simultáneamente la protección a los productos que elabora un sector y la protección a sus insumos, tenía mayor dispersión aún que la protección nominal (82).

A raíz de la referida agua en la tarifa, algunos autores ignoraron las protecciones nominales, y calcularon la protección efectiva a partir de la relación entre los precios internos y los internacionales, generando la protección

(82) El cuadro Nº 12 presenta 2 estimaciones de la protección efectiva, identificadas como "Balassa" y "Corden", apellidos mencionados en el capítulo 8 de esta obra, al introducir el concepto de protección efectiva.

efectiva *verdadera*, la cual "en 1978 difería sustancialmente de la protección nominal. La protección efectiva verdadera era sustancialmente más baja, y en muchos casos negativa, a pesar de que la protección nominal era altamente positiva" (Sjaastad, 1981).

c. Reformas a partir de enero de 1979. Luego de casi un año de trabajo, la Comisión 50 generó la resolución mE 1.634, del 28 de diciembre de 1978, que puso en práctica un esquema de reducción trimestral de derechos de importación, a lo largo de 5 años. A tal efecto los bienes (en rigor, las mercaderías) fueron clasificados en 7 categorías (2 de bienes de consumo, 3 de bienes intermedios, bienes de capital y otros bienes), y dentro de cada categoría se distinguió entre 3 subgrupos de "agregados económicos" ("esta porción del plan resultó oscura porque no se facilitó una definición práctica de los ítems incluidos en cada subgrupo". Cavallo y Cottani, 1991).

La evolución prevista de los derechos de importación aparece en el cuadro Nº 13 (83), del cual surge que la reforma arancelaria comenzaba lentamente, tomando más velocidad con el paso del tiempo (ejemplo: en ausencia de agua en la tarifa, el precio de los bienes de capital caería 5,5% luego de 2 años, y 17,8% luego del quinquenio), y que se proponía disminuir la dispersión de las tarifas nominales, ya que la caída iba a ser mayor cuanto mayor fuera el nivel inicial de protección (a comienzos de 1984 el *mayor* arancel iba a ser *40%*, correspondiente a algunos bienes de consumo).

(Ver Cuadro en página siguiente)

La diferencia estriba en el tratamiento de los insumos que no son objeto de comercio internacional. "CORDEN considera que los insumos no comercializados internacionalmente deben descomponerse en los sujetos a comercio internacional (comercializables) y en la remuneración a los factores primarios (valor agregado); BALASSA considera que el valor agregado por los insumos no comercializados internacionalmente no corresponde adicionarse al sector insumidor, suponiéndose que su tasa de protección efectiva es cero" (BERLINSKI, 1977). Desde el punto de vista cuantitativo la diferencia es muy poco significativa.

MANUELLI, NIELSEN y STURZENEGGER (1980) reseñan las estimaciones de la protección efectiva referidas a la economía argentina, analizando los trabajos de BAIRAI, BALASSA, BERLINSKI, CUERVO, HUMPHREY, LOSER, MEDINA, NOGUÉS, RECA, SCHYDLOWSKY y WAINER

(83) Como en el resto de las modificaciones arancelarias, la *realidad*, entendiendo por tal el arancel que paga cada producto importado, se define a nivel de cada una de más de 8.000 posiciones en que está desagregada la NADI, de manera que cuadros como el Nº 12 sólo sirve para el análisis general. La resolución 1634/78 dispuso que "los sectores interesados que encuentren que su clasificación resulta a su juicio incorrecta, podrán solicitarle a la Comisión 50 su reclasificación hasta el 31 de marzo de 1979".

PROGRAMA QUINQUENAL DE REDUCCIONES ARANCELARIAS
(PROPORCIÓN DEL VALOR IMPORTADO, EN %)

Cuadro Nº 13

Grupo de bienes	1979 Ene.	Abr.	Jul.	Oct.	1980 Ene.	Abr.	Jul.	Oct.	1981 Ene.	Abr.	Jul.	Oct.	1982 Ene.	Abr.	Jul.	Oct.	1983 Ene.	Abr.	Jul.	Oct.	1984 Ene.	Var. precio sin "agua" en tarifa Ene. 81/ Ene.79	Var. precio sin "agua" en tarifa Ene. 84/ Ene. 79
ESCALA 1 DE AGREGADOS ECONOMICOS																							
1. Bienes de consumo, excluidos grupo 2	65	64	63	62	61	60	58	56	54	52	50	48	46	44	42	40	38	36	34	32	30	-6.7	-21.2
2. Alimentos, bebidas y tabaco	39	38	37	36	35	34	33	32	31	30	29	28	27	26	24	22	20	18	16	14	12	-5.8	-19.4
3. Bienes intermedios	44	43	42	41	40	39	38	37	36	35	34	33	32	31	30	28	26	24	22	20	18	-5.6	-18.1
4. Mat. prim. y prod. bas., exc. grupo 5	36	35	34	33	32	31	30	29	28	27	26	25	24	23	22	21	20	19	18	17	15	-5.9	-15.4
5. Materias primas y productos básicos	21	21	20	20	19	19	18	18	17	17	16	16	15	15	14	14	13	13	12	11	10	-3.3	-9.1
6. Bienes no producidos	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	0.0	0.0
7. Bienes de capital	46	45	44	43	42	41	40	39	38	37	36	35	34	33	32	30	28	26	24	22	20	-5.5	-17.8
ESCALA 2 DE AGREGADOS ECONOMICOS																							
1. Bienes de consumo, excluidos grupo 2	75	74	73	72	70	68	66	64	62	60	58	56	54	52	50	48	46	44	41	38	35	-7,4	-22.9
2. Alimentos, bebidas y tabaco	45	44	43	42	41	40	39	38	37	36	34	32	30	28	26	24	22	20	18	16	14	-5.5	-21.4
3. Bienes intermedios	46	45	44	43	42	41	40	39	38	37	36	35	34	33	32	31	29	27	25	23	21	-5.5	-17.1
4. Mat. prim. y prod. bas., exc. grupo 5	39	38	37	36	35	34	33	32	31	30	29	28	27	26	25	24	23	22	21	19	17	-5,8	-15.8
5. Materias primas y productos básicos	25	25	24	24	23	23	22	22	21	21	20	20	19	19	18	17	16	15	14	13	12	-3.2	-10,4
6. Bienes no producidos	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	0.0	0,0
7. Bienes de capital	48	47	46	45	44	43	42	41	40	39	38	37	36	35	34	33	31	29	27	25	23	-5.4	-16.9
ESCALA 3 DE AGREGADOS ECONOMICOS																							
1. Bienes de consumo, excluidos grupo 2	85	84	83	82	80	78	76	74	72	70	68	66	64	61	58	55	52	49	46	43	40	-7.0	-24,3
2. Alimentos, bebidas y tabaco	52	51	50	49	48	46	44	42	40	38	36	34	32	30	28	26	24	22	20	18	16	-7,9	-23,7
3. Bienes intermedios	48	47	46	45	44	43	42	41	40	39	38	37	36	35	34	33	32	30	28	26	24	-5,4	-16,2
4. Mat. prim. y prod. bas., exc. grupo 5	42	41	40	39	38	37	36	35	34	33	32	31	30	29	28	27	26	25	24	22	20	-5.6	-15,5
5. Materias primas y productos básicos	29	29	28	28	27	27	26	26	25	25	24	23	22	21	20	19	18	17	16	15	14	-3,1	-11,6
6. Bienes no producidos	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	0,0	0,0
7. Bienes de capital	50	49	48	47	46	45	44	43	42	41	40	39	38	37	36	35	34	33	31	29	27	-5,3	-15,3

Fuente: Elaborado en base a la resolucion mE 1634/78.

El cuadro Nº 14 ubica la reducción arancelaria iniciada a comienzos de 1979, en la perspectiva de la política iniciada en abril de 1976, al mostrar la evolución del número de posiciones de la NADI según el derecho de importación que abonaba cada producto. Si bien para tener un panorama completo habría que ponderar la importancia de cada posición arancelaria por el valor de la importación de los productos que la componen, el cuadro Nº 14 permite apreciar la tendencia general hacia la reducción arancelaria (obsérvese, por ejemplo, la notable reducción del arancel máximo, así como que un importante conjunto de posiciones que en abril de 1976 tributaban derechos entre 70 y 80%, a fines de 1978 pagaban entre 40 y 50%, y en enero de 1984 habrían de abonar entre 10 y 20%).

ESTRUCTURA ARANCELARIA SEGÚN NÚMERO DE POSICIONES ARANCELARIAS

Cuadro Nº 14

Derecho (proporción del valor importado, en %)	% del total				% acumulado del total			
	Abr. 1976	Dic. 1978	Ene. 1979	Ene. 1984	Abr. 1976	Dic. 1978	Ene. 1979	Ene. 1984
0	1,1	1,0	5,8	1,1	1,1	1,0	5,8	1,1
Más de 0, hasta 10	33,9	43,2	40,0	48,0	35,0	44,2	45,8	49,1
Más de 10, hasta 20	5,6	6,4	5,7	34,2	40,6	50,6	51,5	83,3
Más de 20, hasta 30	1,2	3,2	4,1	16,3	41,8	53,8	55,6	99,6
Más de 30, hasta 40	0,2	10,1	13,4	0,4	42,0	63,9	69,0	100,0
Más de 40, hasta 50	3,9	28,3	29,8		45,9	92,2	98,8	100,0
Más de 50, hasta 60	2,8	5,6	0,4		48,7	97,8	99,2	100,0
Más de 60, hasta 70	5,1	1,1	0,6		53,8	98,9	99,8	100,0
Más de 70, hasta 80	22,3	0,6			76,1	99,5	99,8	100,0
Más de 80, hasta 90	11,6	0,1	0,2		87,7	99,6	100,0	100,0
Más de 80, hasta 100	3,2	0,4			90,9	100,0	100,0	100,0
Más de 100, hasta 120	4,2				95,1	100,0	100,0	100,0
Más de 120, hasta 150	2,9				98,0	100,0	100,0	100,0
Más de 150, hasta 210	2,0				100,0	100,0	100,0	100,0
Total	100	100	100	100				

Fuente: Elaborado en base a Dadone y Swoboda (1979).

Los economistas calificaron esta reducción arancelaria de manera contundente. "El programa de 1979 resultó ser tímido y cauteloso" (Medina, 1980); "la liberalización comercial fue tímida, demasiado gradual y rodeada de ambigüedades" (Nogués, 1983); "Fue demasiado gradual, porque buscó bajar el nivel de protección nominal, sin cambiar la estructura" (Cavallo y Cottani, 1991) (84);

(84) Sin embargo "los cambios entre 1979 y 1984 son muy dramáticos a primera vista. La protección efectiva verdadera se incrementa (modestamente en la mayoría de los casos) para 11 de los 17 sectores que compiten con bienes importables o que producen bienes exportables, cae abruptamente donde era mayor en 1978, y sube fuertemente en los sectores con protección efectiva verdadera negativa en ese año" (SJAASTAD, 1981). MANUELLI, NIELSEN y STURZENEGGER (1980) calcularon protecciones efectivas, por tipo de producto, a partir de 1979.

"debían haber aplicado un arancel uniforme" (Dadone y Swoboda, 1979; Cavallo y Parino, 1980) (85).

...

Pensado para ser implementado a lo largo de un quinquenio, el programa lanzado a comienzos de 1979 fue modificado varias veces, antes de ser abandonado poco más de *2* años después de haber comenzado (86). En efecto: pocos días después de lanzarse la reforma arancelaria, la resolución mE 6/79 (analizada antes, durante la presentación de "las tablitas") le dio a la autoridad económica la posibilidad de modificar los aranceles, según la evolución de los precios internos, lo cual "creó incertidumbre entre los productores" (Nogués, 1983; Cavallo y Cottani, 1991); la ley 21.930, del 15 de enero de 1979, modificó la ley 21.425, de 1976, que había introducido el cálculo *ad valorem* en la liquidación de los impuestos internos (87); la resolución mE 493, del 25 de abril, aceleró la reducción de los aranceles de bienes de capital, al fijar un recargo máximo de *27%* y uno mínimo de *18%*; la resolución mE 924, del 30 de agosto, reescribió los capítulos 28, 32, 33, 34, 36 y 37 de la NADI, correspondientes a productos químicos y fotográficos, adecuando los derechos de importación fijados por la resolución 1634/78 a la nueva desagregación; la resolución mE 925, también del 30 de agosto, hizo lo propio con los capítulos 84 y 85 de la NADI, correspondientes a bienes de capital; la resolución mE 963, del 16 de julio de 1980, redujo de *10%* a *0%* el derecho de importación de 2.528 posiciones arancelarias, correspondientes a productos que no se elaboran en el país; la resolución mE 1.670, del 24 de setiembre, modificó aranceles de importación a partir del 1 de octubre de dicho año, fijando un nivel máximo de *48%* del valor importado; la ley 22.374, del 16 de enero de 1981, *eliminó* la *tasa por servicio de estadística, el arancel consular, el gravamen sobre fletes de transporte internacional, el gravamen adicional a la importación de productos forestales, el gravamen a las importaciones de minerales con destino al Fondo de Fomento Minero, la contribución siderúrgica, el adicional con destino al plan de caminos de fomento agrícola, y la contribución especial sobre la importación de aeronaves*, facultando al Poder Ejecutivo Nacional a fijar o aumentar derechos de importación, para compensar las referidas eliminaciones (88); y la resolución mE 83, también del 16 de enero, estableció

---

(85) "Hay quienes piensan que deberíamos haber ido a un arancel único, pero nosotros hemos seguido el principio de que lo que no se produce y tal vez nunca se producirá, no tenemos por qué gravarlo con un arancel. De esta forma contribuimos aún más a que haya menores costos en el esquema productivo argentino" (Estrada, 1980).

(86) Lorenzo Juan Sigaut inauguró sus resoluciones ministeriales el 1 de abril de 1981, interrumpiendo el programa arancelario lanzado en 1979.

(87) Wisscarver (1979) interpretó esta medida, de índole fiscal, como una verdadera "contrarrevolución" arancelaria, porque la ley 21.930 diferenció la base imponible de los productos alcanzados, según fueran de producción nacional o importada (el impacto de la modificación fue ilustrado calculando el efecto combinado de la modificación arancelaria y de impuestos internos para productos como tabaco, alcohol etílico, whisky, vino fino, cubiertas, cerveza en latas, etc.).

(88) Manuelli, Nielsen y Sturzenegger (1980) calcularon el equivalente, en términos de derechos de importación, de estos gravámenes extraarancelarios.

nuevos derechos de importación para incorporar los *gravámenes extraarancelarios* eliminados por la ley 22.374, amplió la transición al período a 1981-1985, estableciendo en *20%* el nivel máximo del arancel al finalizar el quinquenio, y derogó la resolución 1634/78.

En el plano de las barreras a la importación también cabe consignar que la ley 21.932, del 26 de enero de 1979, buscó reconvertir la *industria automotriz*, reemplazando a la ley 19.135, de 1971. "Si bien la nueva norma siguió constituyendo un régimen especial, el mismo tuvo características sustancialmente distintas a los anteriores (89)... Se eliminó la prohibición de importar unidades terminadas (90)... Al mismo tiempo se eliminó el sistema de listas positivas de importación de autopartes, que restringían la posibilidad de que las terminales eligiesen las partes a importar" (Martínez de Hoz, 1991). El decreto 201, también del 26 de enero, dejó sin efecto la suspensión de importaciones establecida por el decreto 1410/67, fijó derechos de importación (entre *65 y 95%* durante 1979, que se reducirían a entre *45 y 55%* en 1982) (91), así como la proporción máxima de insumos importados que podían incorporarse a los vehículos nacionales (la cual pasaría de *4%* en 1979 a *12%* en 1982, en la categoría A —automóviles de pasajeros—; de *7%* en 1979 a *18%* en 1982, en la categoría B —pick-ups—; y de *10%* en 1979 a *25%* en 1982, en la categoría C —chasis—) (92); el decreto 202, dictado en la misma fecha, fijó los requisitos para inscribir los automotores producidos localmente, en tanto que el decreto 203, también del 26 de enero, reglamentó los acuerdos interempresarios de intercambio compensado multilaterales (93); la ley 22.056, del 21 de agosto de 1979, instituyó el régimen de "tiendas libres" (*free shops*) para la venta de mercaderías, para funcionar en los aeropuertos internacionales, autorizando a los pasajeros que arriban del exterior la adquisición de mercaderías libres de todo gravamen, dentro de límites que no permitan presumir fines comerciales o industriales; el decreto 87, del 11 de enero de

---

(89) La ley 19.135 también había sido denominada "de reconversión automotriz", pero en 1971 el régimen perseguía los siguientes objetivos: reducción paulatina del precio de los automotores en el mercado interno, concentración de la industria automotriz terminal y de autopiezas, promoción intensiva de la tecnología y diseño nacionales, reducción del egreso del país de divisas por importaciones de bienes o tecnología, exportación significativa y permanente de automotores y autopiezas, y consolidación del capital nacional con poder decisorio real en la industria de autopiezas.

(90) "La apertura de la importación de vehículos es el tema que configura la gran innovación del presente régimen" (CHUECO, 1979).

(91) "El efecto combinado de todas las barreras estaba entre 132 y 192%, para una tarifa de 95% en 1979, y entre 121% y 175% para una tarifa de 85% en 1980" (MANUELLI, NIELSEN y STURZENEGGER, 1980).

(92) Los niveles iniciales eran los existentes en la ley 19.135, de 1971.

(93) "En los 2 primeros años de vigencia de la ley se produjo una gran transformación. El número de productores pasó de 7 en 1978 [CHRYSLER, CITRÖEN, FIAT, FORD, GENERAL MOTORS, PEUGEOT y RENAULT], a 4 en 1980 [FORD, RENAULT, SEVEL y VOLKSWAGEN], ... A pesar de las importaciones, la producción local aumentó fuertemente" (MARTÍNEZ DE HOZ, 1991). En efecto, en 1978 la producción de autos fue de 179.000 unidades. En 1980 llegó a 282.000 unidades, lo cual implicó un aumento de 57%. Las ventas totales, incluyendo las 68.000 unidades importadas en 1980, se ubicaron 80% por encima de las de 1978.

1980, limitó el tiempo que las mercaderías importadas podían permanecer en los depósitos fiscales (hasta 3 meses, cuando llegaban al país por vías marítima, fluvial o terrestre; hasta 1 mes por vía aérea); la ley 22.354, del 15 de diciembre de 1980, aprobó el Tratado de Montevideo que creó la *Asociación Latinoamericana de Integración* (ALADI), la cual reemplazó a la *Asociación Latinoamericana de Libre Comercio* (ALALC), legalizada en Argentina a través de la ley 15.378, de 1960. "En la ALADI la cláusula de nación más favorecida desapareció formalmente. Todas las concesiones tarifarias debían ser negociadas bilateral o multilateralmente, pero no eran extendidas automáticamente a terceras partes... Muchos países que integraban la ALALC se negaron a aplicar el principio de nación más favorecida a todos los países del bloque, ya que por esta cláusula terceras partes no están obligadas a hacer concesiones recíprocas de tarifas, y pueden beneficiarse de las reducciones de tarifas negociadas entre cualquier par de países. Como las negociaciones dentro del bloque se hacían bajo un principio mercantilista, el proceso deseado de liberalización generalizada se detuvo" (Fernández, Mondolfo y Rodríguez, 1985); y la ley 22.415, del 2 de marzo de 1981, aprobó el *Código Aduanero*, que entró en vigencia el 23 de setiembre de 1981, el cual "aglutina en un cuerpo único todas las normas aduaneras de jerarquía legal... Contempla sistemáticamente el arribo y la salida por vía acuática, aérea y terrestre, así como regula por separado los regímenes vinculados a la importación y a la exportación... Con su sanción se pone fin a la dispersión y a la anarquía legislativas en materia aduanera" (Basaldúa y Vidal Albarracín, 1981).

Además de lo cual la resolución mE 244, del 28 de febrero de 1979, modificó los derechos de importación correspondientes a los capítulos 41 a 72 de la NADI; la resolución mE 245, también del 28 de febrero, modificó los derechos de importación correspondientes a los capítulos 1 a 27 de la NADI; la mE 328, del 27 de marzo, modificó los derechos de importación de los capítulos 1 a 27, y 41 a 72, de la NADI; el decreto 2701, del 23 de octubre, eximió de la obligación de transportar las importaciones del sector público en buques de bandera nacional, en los casos de donaciones a entidades de bien público; la resolución mE 2, del 4 de enero de 1980, aprobó la reducción quinquenal de derechos de importación, correspondientes a los capítulos 86, 87 y 90 de la NADI; la mE 247, del 7 de marzo, dispuso lo mismo referido a las calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos y eléctricos; el decreto 2309, del 7 de noviembre, dispuso que los funcionarios que habiendo prestado servicios en el exterior regresaban al país, podrían importar su *automóvil* usado abonando *50%* de derecho de importación; y la ley 22.407, del 20 de febrero de 1981, *derogó* la ley 19.326, de 1971, que había dispuesto la suspensión de las importaciones oficiales.

...

Sin llegar a la "ley de precio único", uno espera que una política de reducción de barreras al comercio internacional, acerque la estructura de precios local a la que rige en el resto del Mundo. Sin embargo, "la reforma arancelaria implementada a partir de 1977 generó precios relativos internos que difieren de los respectivos precios internacionales en mayor medida que

lo que diferían entre 1966 y 1972. Esto explica por qué, luego de la pretendida apertura, el sector agropecuario, indudablemente el de mayor eficiencia relativa en nuestra economía, tiene rentabilidad muy baja o negativa y la industria automotriz, que ha sido uno de los sectores más ineficientes, está obteniendo cifras récord de rentabilidad... En 1970 los precios agropecuarios y los combustibles eran entre 30 y 40% más baratos que en el resto del Mundo, los metales como palanquilla y chapas laminados eran 10% más caros, los automóviles 53% más caros y las cosechadoras y el cemento igual que en el mercado internacional. En 1980, luego de la reforma arancelaria, los precios agropecuarios se acercaron a los internacionales, las chapas laminadas se alejaron bastante de los precios internacionales, y el caso más sobresaliente es el de los automóviles, que fue 350% más alto que en el mercado internacional" (Cavallo y Parino, 1980) (94); "al final del proceso los sectores más protegidos y los más castigados continúan siendo los mismos del comienzo, y los cambios relativos de posición se encuentran en la banda central de reducida protección efectiva positiva o negativa" (Medina, 1980); "la reforma arancelaria se implementó con aranceles muy altos para algunos productos privilegiados y muy bajos para otros sectores. El caso más evidente de sobreprotección fue el de los automóviles. El caso más obvio de desprotección fue el de la producción de bienes de capital" (Cavallo, 1980b). Este hecho muestra que, por una parte, junto a la reducción de la dispersión arancelaria en general, hubo importantes excepciones, y también que al comienzo del período los precios internos tenían techos (producidos, por ejemplo, por los controles directos) que "hacían las veces" de menores aranceles, techos que fueron eliminados como parte de la política de liberalización económica.

4.2.3. Inversiones directas

La ley 21.382, del 13 de agosto de 1976, dispuso que los inversores extranjeros tendrían los mismos derechos y obligaciones que la Constitución y las leyes acuerdan a los inversores nacionales; distinguió entre empresas nacionales de capital extranjero, cuando los propietarios radicados fuera del país tuvieran, de manera directa o indirecta, más de 49% del capital, y empresas locales de capital nacional cuando los propietarios locales tuvieran no menos de 51% del capital (esto implicó eliminar la categoría de empresas mixtas, creada por la ley 20.557, de 1973, en las cuales el capital extranjero poseía entre 20% y 49% del capital); dispuso que debían pedir autorización las radicaciones superiores a $us 5 M.; creó el Registro de Inversiones Extranjeras, pero *suprimió* el *registro obligatorio de representantes de mandantes extranjeros*; dispuso que cuando existieran problemas de balanza de pagos la remesa de utilidades podría ser suspendida, en cuyo caso los inversores extranjeros tendrían derecho a recibir bonos de la deuda externa (BONEX); estableció un *impuesto especial a los dividendos*, cuando superaran *12%* del capital invertido, según la siguiente escala: impuesto de 15%, sobre el exce-

(94) Como consecuencia de lo cual "en 1980, mientras 'Ford-Mundo' *perdió $us 1.500 M.*, la filial argentina *ganó $us 291 M.*" (CARDOZO, 1989).

dente de 12%, cuando el beneficio se ubique entre 12 y 15%; de 20% sobre el excedente de 15%, cuando se ubique entre 15 y 20%; y de 25% sobre el excedente de 20%, cuando sea superior a 20%); y permitió que las empresas locales de capital extranjero pudieran endeudarse en el mercado financiero local (el decreto 283, del 4 de febrero de 1977, reglamentó la ley 21.382); y la ley 22.208, del 11 de abril de 1980, actualizó la legislación en materia de inversiones extranjeras (decreto 103, del 19 de enero de 1981, reglamentó la ley 22.208).

El decreto 2253, del 29 de setiembre de 1976, *suspendió* el derecho de los inversores para transferir utilidades y repatriar su inversión, pero el decreto 627, del 10 de marzo de 1977, derogó el decreto 2253/76.

Mejorada la "atmósfera" con respecto al período peronista, eliminadas algunas restricciones existentes en la legislación vigente, la respuesta fue contundente: entre marzo de 1977 y diciembre de 1980 se aprobaron inversiones extranjeras por *$us 2.416 M*. En dólares constantes, el promedio anual correspondiente al período 1977-1980 se ubicó *26%* por encima del promedio correspondiente a 1959-1961, es decir, durante la gestión de Arturo Frondizi (Ministerio de economía, 1981). Las inversiones extranjeras aprobadas durante el período llegaron a su nivel máximo en *1981* (Fuchs y Basualdo, 1989) reflejo, seguramente, del desfasaje entre el momento de decisión de realizar la referida inversión, los trámites para efectuarla y el propio proceso de aprobación.

El cuadro Nº 15 desagrega las inversiones extranjeras aprobadas entre marzo de 1977 y diciembre de 1980, según país de origen y sector de destino. 43,9% del total provinieron de Estados Unidos, 14,1% de Italia, y 9,1% de Francia; mientras que 26% del total de las inversiones fue al sector Petróleo y gas, 18% al Automotriz y 14,1% a Minería.

Inversiones extranjeras aprobadas entre marzo de 1977 y diciembre de 1980

Cuadro Nº 15

Rubro	Nivel (mill. de $us)	Participación (% del total)	Participación Acumulada
TOTAL	2.416,4		
PAÍS DE ORIGEN			
Estados Unidos	1.060,5	43,9	43,9
Italia	341,1	14,1	58,0
Francia	220,2	9,1	67,1
Holanda	217,1	9,0	76,1
Alemania	153,5	6,4	82,5
España	95,8	4,0	86,4
Suiza	92,0	3,8	90,2
Japón	62,3	2,6	92,8
Canadá	52,4	2,2	95,0
Brasil	33,7	1,4	96,4
Suecia	29,5	1,2	97,6

Rubro	Nivel (mill. de $us)	Participación (% del total)	Acumulada
Inglaterra	24,3	1,0	98,6
Panamá	13,3	0,6	99,2
Uruguay	5,2	0,2	99,4
Otros	15,5	0,6	100,0
SECTOR DE DESTINO			
Petróleo y gas	627,7	26,0	26,0
Automotriz	435,1	18,0	44,0
Minería	340,0	14,1	58,1
Finanzas y bancos	274,9	11,4	69,5
Maquinaria y equipos	110,7	4,6	74,0
Productos químicos	93,6	3,9	77,9
Pesca	74,3	3,1	81,0
Farmacia y perfumería	72,5	3,0	84,0
Alimentos, bebidas y tabaco	67,2	2,8	86,8
Servicios	43,3	1,8	88,6
Comercialización	35,3	1,5	90,0
Cemento	31,9	1,3	91,3
Autopartes	28,7	1,2	92,5
Construcción	26,8	1,1	93,6
Otras industrias	26,3	1,1	94,7
Metalúrgico	17,5	0,7	95,4
Petroquímica	16,6	0,7	96,1
Material eléctrico	15,3	0,6	96,8
Dragado	14,7	0,6	97,4
Siderúrgico	13,2	0,5	97,9
Telecomunicaciones	11,2	0,5	98,4
Otros	39,6	1,6	100,0

Fuente: Elaborado en base a Ministerio de Economía (1981).

4.2.4. Barreras a los movimientos de capital

Contra lo que se supone, la liberalización de los ingresos y egresos de capital no fue implementada de manera inmediata ni súbita. Es más, durante el período se registraron marchas y contramarchas ("el nuevo rol del crédito externo fue resistido por las autoridades hasta diciembre de 1978". Frenkel, 1980).

En efecto, la circular BCRA RC 642, del 8 de julio de 1976, dispuso que los créditos en moneda extranjera que ingresaran a partir del 12 de julio de dicho año, los cuales no podrían ser contratados a plazos inferiores a *180 días*, serían negociados por el segmento libre del mercado de cambios, en cuyo caso no serían instrumentados como pases. Por el segmento oficial sólo se cursarían las operaciones que optaran por instrumentarse mediante pases, únicamente a 180 días; la circular RC 741, del 11 de mayo de 1978, dispuso que los préstamos que ingresaran del exterior debían constituir un depósito *en pesos*, de *20%* del contravalor del monto en moneda extranjera de la financiación en el caso de préstamos financieros, y de 10% en el del financiamiento de exportaciones; la RC 768, del 7 de julio, restableció la existencia del mercado de cambios *a término*, a tasa de interés libre, a plazos no superiores a 180 días, y para operaciones reales de comercio exterior, tanto de importación como de exportación; la RC 786, del 22 de setiembre, redujo a *15%* el depósito para los préstamos del exterior creado por la circular RC 741/78; la RC 808, del 21 de diciembre, dispuso que los nuevos préstamos del exterior debían con-

tratarse a plazos no inferiores a *1 año*; la circular RC 809, del 21 de diciembre, *eliminó* el depósito creado por la circular RC 741; la RC 824, del 2 de marzo de 1979, extendió a 1 año el plazo al cual se podían realizar operaciones en el mercado de cambios a término; y la RC 894, del 11 de julio de 1980, permitió que los préstamos del exterior pudieran realizarse a *cualquier* plazo.

La compra de divisas sin especificación de destino también fue permitida de manera gradual. La circular RC 691, del 9 de mayo de 1977, la posibilitó hasta *$us 1.000*; la circular RC 716, del 6 de enero de 1978, la aumentó a *$us 5.000*; la RC 761, del 30 de junio, la subió a *$us 10.000*; y la RC 778, del 1 de setiembre, a *$us 20.000*.

4.3. Reforma financiera y política monetaria

"El volumen de crédito disponible deberá ser regulado con los requerimientos del programa económico en su conjunto, procurando que el sector privado pueda contar con las disponibilidades necesarias para mantener su ritmo de actividad. A este respecto, la disminución de la tasa de inflación actuará favorablemente y tendrá, asimismo, influencia en la posibilidad de lograr tasas de interés positivas [en términos reales] no demasiado elevadas. Será indispensable devolver al sistema bancario y financiero su flexibilidad y eficiencia, eliminando el sistema de nacionalización de los depósitos, que resulta inoperante desde el punto de vista del control oficial del crédito, a la par que atenta contra el desarrollo y la agilidad de la actividad bancaria financiera", dijo Martínez de Hoz el 2 de abril de 1976 (Ministerio de Economía, 1981), mostrando la visión que tenía el jefe del equipo económico sobre el sector financiero, al hacerse cargo del ministerio.

El lector atento habrá apreciado que esta sección del capítulo engloba 2 realidades referidas a un mismo sector: una "estructural", la de la reforma financiera introducida el 1 de junio de 1977, y otra "coyuntural", la de la política monetaria puesta en práctica a lo largo de todo el período. Realidades complementarias desde el punto de vista de los resultados por lo que, aunque no siempre resulte fácil, hay que hacer esfuerzos para "distinguir, hasta donde esto sea posible, entre los efectos derivados de la reforma financiera, de aquellos relacionados con el contexto de política económica" (Gaba, 1981).

¿Cuáles fueron las novedades más importantes, tanto en política monetaria como en reforma financiera? "Intereses libres y libre disposición de los fondos prestables por parte de las entidades financieras" (Martínez de Hoz, 1991); "el enfoque general de la reforma, la competencia generalizada, la ruptura de compartimientos estancos, la universalidad" (Diz, 1982); "liberación de tasas nominales de interés, activas y pasivas" (Feldman, 1977a); "libertad de tasas de interés, eliminación de restricciones tanto a la entrada en la industria bancaria como a la apertura de sucursales, Cuenta Regulación Monetaria (CRM) y mantenimiento de la garantía de los depósitos" (Fernández, 1982); "aceptación de la necesidad de la existencia de activos financieros cuyo retorno sea positivo en términos reales" (Ribas, 1980a, pero escrito en 1977); "modificación de las reglas jurídicas que gobiernan el sistema financiero, libera-

ción de las tasas nominales de interés y mecanismo de control monetario. Los objetivos propuestos para cada uno difieren por la naturaleza del problema y por el grado de permanencia en el tiempo" (Arnaudo, 1978) (95).

Antes de que se implementara la reforma financiera, en esta materia se adoptaron las siguientes disposiciones: la circular B 1357, del 7 de mayo de 1976, modificó parcialmente la norma que prohibe a las entidades financieras otorgar préstamos a las empresas que registrarán inversiones en títulos públicos ajustables por cláusula índice, admitiendo la viabilidad de tales colocaciones por hasta *25%* del total de créditos que dispongan los beneficiarios en el conjunto de las entidades financieras; la ley 21.351, del 5 de julio, modificó la carta orgánica del BNA; la ley 21.362, del 27 de julio, autorizó al BHN recibir fondos públicos mediante la emisión de *cédulas, bonos u otros valores mobiliarios,* los cuales estarían exentos de gravámenes nacionales; el decreto 1529, también del 27 de julio, autorizó al BHN a emitir *Cédulas hipotecarias argentinas,* por $ley 40 MM. (equivalentes a *$us 100 M.*), a 8 años, ajustables por precios mayoristas nacionales no agropecuarios menos 5% anual; el decreto 481, del 22 de febrero de 1977, dispuso una nueva emisión de Cédulas hipotecarias argentinas, de igual monto que la dispuesta por el decreto 1529/76; la ley 21.364, también del 27 de julio, modificó la carta orgánica del BCRA; la ley 21.366, del 28 de julio, aumentó en $ley 45 MM. (equivalentes a *$us 111 M.*) el capital del BANADE; el decreto 2494, del 15 de octubre, dispuso que la designación del director del BCRA que representara a los bancos oficiales y mixtos de provincia, se efectuaría sobre la base de una terna propuesta por la Asociación de Bancos de Provincia; el decreto 2616, del 27 de octubre, le encomendó al BCRA la instrumentación de *acuerdos o fórmulas de avenimiento,* para restituir la plena dirección y administración de sus entidades y órganos naturales a los siguientes bancos: Argentino de Comercio, Argentino del Atlántico, Francés del Río de la Plata, Popular Argentino, de Santander y First National City Bank; la ley 21.508, del 20 de enero de 1977, dispuso la *actualización* de las deudas hipotecarias contraídas con el BHN; y la ley 21.547, del 14 de marzo de 1977, modificó la carta orgánica del BCRA.

---

(95) Más allá de las divergencias, hubo coincidencia en el sentido de que la reforma financiera implicó menor intervención estatal. Por lo cual sorprendió leer, en un artículo titulado *El Leviatán monetario,* que "quien considere las sucesivas reformas de la carta orgánica del BCRA y de la legislación financiera sobre la base de los principios económicos de los gobiernos que las realizaron, seguramente pensará que las reformas de 1946 y 1973 respondieron a tendencias intervencionistas y dirigistas, mientras que las reformas de 1957, 1969 y 1977 reflejaron, por el contrario, orientaciones liberales. Un examen superficial confirmaría probablemente esa suposición, pero quien realice un análisis más profundo no hallará un proceso fluctuante sino una marcha sostenida en una sola dirección, pues cada reforma no hizo más que poner nuevos poderes a disposición de la autoridad monetaria... La reforma financiera sancionada este año vuelve al principio del encaje flexible, pero nuevamente otorga a la autoridad monetaria un poder discrecional absoluto para determinar la cuantía de los requisitos de reserva. No se necesitaría más que una resolución del directorio del BCRA para reponer en vigencia los mecanismos de control instituidos por las leyes de 1973" (OLIVERA, 1977).

4.3.1. Reforma financiera

"A principios de 1976 el mercado financiero mostraba las características que las teorías de las reformas financieras liberalizantes denominaban *represión financiera*: predominio del autofinanciamiento, bajísimo nivel de monetización [relación moneda/PBI], poca 'transparencia' en los mercados y preponderancia de los activos monetarios de corto plazo... Shaw (1973) y Mc Kinnon (1973) son los autores del cuerpo teórico de la represión financiera" (Feldman y Sommer, 1986). "La economía requería la creación de un nuevo marco normativo, para permitir que el sistema financiero se desarrollara en libertad y creara mecanismos adecuados para canalizar el ahorro de la población a la inversión productiva en base a criterios de eficiencia" (Cavallo, 1980b).

"Luego de la reforma de 1973 existía un solo banco y ese banco era el BCRA... Desde junio de 1975 había depósitos a plazo fijo que los bancos podían utilizar por cuenta propia. Había un sistema centralizado, con encaje de *100%*, y otro descentralizado, con encaje de *0%*. El sistema centralizado se evaporaba y el otro crecía vertiginosamente... En el plano instrumental, las ideas imperantes derivaban de la propia experiencia local. Esas ideas eran parte de lo que teníamos que enfrentar. Tuvimos que vencer muchas de esas ideas, que eran lo único que mucha gente conocía" (Diz, 1994).

"La reforma financiera significó una ruptura completa con un pasado muy extenso en el cual el subsidio fiscal, el crédito de los bancos oficiales, el mecanismo de redescuento y la tasa de interés [real] negativa, jugaron un papel predominante en el financiamiento de las empresas... Representó una corrección positiva. El control del mercado financiero, que teóricamente debía ejercer el BCRA, había sido desbordado desde 1975. Los bancos no habían sido, a partir de entonces, sino proveedores de fondos casi gratuitos a su clientela seleccionada, para que ésta los colocase a altas tasas nominales de interés en el mercado de corto plazo" (Canitrot, 1980 y 1981). "La reforma marcó un hito, a partir del cual el mercado de capitales argentino adquirió los rasgos de 'libre' y 'abierto'. Si bien la porción no regulada del mercado financiero argentino venía expandiéndose rápidamente desde 1975, la reforma completó e institucionalizó esta tendencia. Es a partir de la reforma que el movimiento de capitales financieros externos emergió como una nueva y significativa variable de la economía" (Frenkel, 1980). Al mismo tiempo, "como la inflación es un impuesto a la tenencia de dinero, la liberalización financiera, no sorprendentemente, aumenta la tasa de inflación porque le permite a algunos eludir dicho impuesto. De manera que desde el punto de vista de la tasa de inflación lo apropiado sería la represión y no la liberalización financiera. Al permitir la dolarización de la economía, los gobiernos también promueven inflación. Es cierto que la dolarización es a su vez un subproducto de la inflación, pero nuestro punto es que un país que tiene cierta tasa de inflación y facilita la dolarización, aumenta la tasa de inflación" (Dornbusch y de Pablo, 1988).

"La reforma financiera se implementó a partir del *1 de junio de 1977* porque las distorsiones existentes en el sistema financiero exigieron un análisis pormenorizado de una serie de aspectos que debían ser contemplados

en el propio proceso de conversión" (BCRA, Memoria 1977). "Fue redactada por una comisión presidida por [el vicepresidente segundo del BCRA] José Carlos Jaime, e integrada por Benedicto A. A. R. A. Bianchi, Luis María Gotelli, Rodolfo Guido Martelli, Pablo J. Terán, y 3 representantes de las Fuerzas Armadas, el coronel Ernesto José Tacchi, el capitán de navío Alberto César Barbich y el comodoro Rodolfo C. Santos" (Diz, 1982), que generó la ley 21.526, del 14 de febrero de 1977 (la circular BCRA RF 118, del 13 de octubre de 1977, incorporó al régimen de la ley 21.526, a las *sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda u otros inmuebles*; y la RF 1243, del 31 de octubre de 1980, reglamentó el art. 15 de la ley 21.526).

Luego de ocuparse de los principios básicos, la siguiente presentación de la reforma financiera distingue las decisiones en materia de efectivo mínimo y CRM, garantía de depósitos y funcionamiento de las entidades que integran el sector.

a. Principios básicos. Para generar un sistema financiero "apto, solvente y competitivo", según se lee en la correspondiente exposición de motivos, la ley 21.526 dispuso que quedaban expresamente comprendidas en las diposiciones de esta ley los bancos comerciales, los bancos de inversión, los bancos hipotecarios, las compañías financieras, las sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda y las cajas de crédito (las sociedades de crédito debían desaparecer, pudiendo transformarse en cajas de crédito o compañías financieras, en a lo sumo 1 año); los bancos comerciales podrían realizar todas las operaciones activas, pasivas y de servicios que no les fueran prohibidas. En cambio, para el resto de las instituciones financieras, las operaciones permitidas fueron taxativamente descriptas (96); el BCRA podría resolver la liquidación de entidades... Si alguna de ellas entrase en liquidación, el BCRA debería optar entre acordar que otras entidades integrantes del sistema se hicieran cargo total o parcialmente, de los depósitos *en moneda nacional* (97) de la entidad liquidada, o adelantar los fondos necesarios para la devolución de los depósitos en moneda nacional a sus titulares, con un cargo hacia la entidad en liquidación no inferior a la tasa máxima de redescuentos; y se consideraría que una entidad financiera local era de capital extranjero, cuando personas físicas o jurídicas domiciliadas fuera del territorio de la República, fueran propietarias directa o indirectamente de más de *30%* del capital (la autorización para actuar como entidad financiera a empresas consideradas de capital extranjero, sólo podría otorgarse a bancos comerciales o de inversión) (98).

---

(96) "La reforma eliminó la especialización operativa establecida por la ley 18.061, de 1968, convirtiendo a los bancos comerciales en las instituciones centrales del sistema" (ARNAUDO, 1978). "La polémica entre universalidad y especialización se centra en el plazo de depósitos y préstamos" (ARNAUDO, 1986).

(97) El subrayado es mío. La cuestión adquirió importancia a raíz de la liquidación del Banco de Intercambio Regional (BIR), como se verá más adelante.

(98) "Las regulaciones iniciales fueron revisadas en 1978 y 1979. La mayoría de las revisiones buscaron aumentar la libertad de las instituciones financieras" (BALINO, 1988). "A partir del 1 de julio de 1978 las entidades recobraron sus atribuciones para considerar y resolver en cada operación los montos de asistencia técnicamente apropiados a la actividad y giro del deudor" (BCRA, Memoria 1978).

Como consecuencia de la reforma financiera, las entidades dejaron de ser "meras ventanillas del BCRA". Por eso la ley 21.495, del 17 de enero de 1977, dispuso que al cierre de las operaciones del día que determinara el Poder Ejecutivo, el BCRA procedería a restituir a las entidades financieras, los depósitos recibidos por su cuenta, los que a partir de ese momento serían considerados por estas últimas como recibidos por cuenta propia... Desde esa fecha los depósitos podrían ser aplicados a sus operaciones corrientes, conforme a lo establecido en la ley de entidades financieras, y con sujeción a las disposiciones del BCRA", agregando que cuando la capacidad de préstamo de las entidades, resultante de los depósitos según el régimen de efectivos mínimos que se estableciera, fuera inferior a los límites operativos que se extinguen, la diferencia se transformaría en redescuento remanente, y cuando fuera superior, el excedente no podría ser destinado a la concesión de nuevos créditos, previéndose en ambos casos la regularización en un plazo no superior a 24 meses; el decreto 1272, del 6 de mayo, dispuso restituir a las entidades financieras, los depósitos que ellas tomaran hasta el 31 de mayo de 1977 por cuenta y orden del BCRA, los cuales desde el 1 de junio serían considerados como recibidos por cuenta propia; y la circular BCRA RF 7, del 16 de mayo, dispuso que a raíz de la reforma financiera que regiría a partir del 1 de junio de 1977, *quedaban sin efecto* las normas del BCRA que implicaban *restricciones para el otorgamiento del crédito a la inversión, la producción, comercialización y consumo de bienes*, agregando que las entidades financieras cuidarían de mantener una distribución adecuada de sus préstamos, de modo que no se produjeran desequilibrios en la asignación del crédito a los distintos sectores de la actividad económica (99).

b. Efectivo mínimo y Cuenta Regulación Monetaria. La circular RF 26, del 30 de mayo de 1977, fijó en *45%* de los depósitos, el efectivo mínimo *único* a partir del 1 de junio de dicho año. Verdaderamente único, es decir, el mismo cualesquiera fueran el tipo de depósito, la localización de la entidad que lo captó, o el plazo (100).

¿Por qué 45%? "A fines de mayo de 1977 se buscó que el efectivo mínimo tuviera un nivel al cual no fuera posible expandir el volumen de crédito más allá del existente en ese momento, y por consiguiente imposibilitara la expansión secundaria de los medios de pago. A ese efecto se comparó el monto

(99) "Un subproducto de la reforma financiera de 1977 fue la aparición de *Ambito financiero*, inicialmente 'hojitas' que reproducían la publicidad de las tasas de interés que ofrecían las diferentes entidades financieras" (EDUARDO FRACCHIA).

(100) El efectivo mínimo único elimina algunas fuentes de inestabilidad en la cantidad de dinero, dado cierto nivel de la base monetaria, como la que resultaría de traslados de fondos entre depósitos en cuenta corriente y a plazo. "Quedaron 3 fuentes de inestabilidad [¿monetaria?] imposibles de corregir: [las que derivan de] la sustitución entre dinero y otros activos (títulos públicos, divisas, etc.); la sustitución entre moneda en circulación y depósitos a la vista; y las discrepancias entre las reservas reales y legales" (ARNAUDO, 1983).

Por otra parte "un sistema de efectivos mínimos decrecientes a medida que aumentaba el plazo de los depósitos hubiera reducido el costo de la regulación monetaria, al eliminar el pago de buena parte de las compensaciones por los depósitos a interés" (ARNAUDO, CAVALLO y DADONE, 1978).

de los depósitos de todo tipo recibidos por las entidades financieras, con la cantidad que habían otorgado en concepto de préstamos haciendo uso del mecanismo de redescuentos" (Arnaudo, Cavallo y Dadone, 1978); "uno de los requisitos establecidos en relación con la reforma del sistema financiero era que ésta fuese inicialmente neutra desde el punto de vista monetario, es decir, que el cambio institucional no debía provocar una expansión autónoma de dinero, independiente de las previsiones del programa monetario. Si bien el encaje promedio del sistema, antes de instrumentarse la reforma, era inferior a 45% (101), finalmente se seleccionó este último valor en razón del saldo negativo previsto en la CRM, que contribuiría a la expansión de la base monetaria" (BCRA, Memoria 1977).

La circular RF 102, del 27 de setiembre de 1977, dispuso aplicar un cargo punitorio *atenuado* sobre las deficiencias de efectivo mínimo registradas por las entidades financieras durante junio de 1977, que hubieran sido provocadas al computar los saldos al 31 de mayo de 1977 de las operaciones de intermediación en transacciones financieras entre terceros; y la RF 1130, del 3 de julio de 1980, admitió como partida integrante del efectivo mínimo, los fondos de pertenencia de las entidades financieras que se encontraran *en tránsito*, o depositados en tesoros de empresas transportadoras de caudales, que se allanaran incondicionalmente a la intervención de sus tesoros por el BCRA.

Tal como muestra el cuadro Nº 16, el efectivo mínimo disminuyó durante el período en consideración. La circular RF 144, del 25 de noviembre de 1977, comenzó dicha reducción, al fijarlo en *44%* a partir del 1 de diciembre de 1977. El efectivo mínimo continuó disminuyendo, a velocidad creciente, hasta llegar a *10%* a partir del 1 de noviembre de 1980 (102).

EFECTIVO MÍNIMO
(PROPORCIÓN DE LOS DEPÓSITOS, EN %)

Cuadro Nº 16

Desde	Nivel	Desde	Nivel	Desde	Nivel
Jun. 1, 77	45,0	Dic. 1, 78	29,0	Feb. 1, 80	13,0
Dic. 1, 77	44,0	Ene. 1, 79	27,0	Mar. 1, 80	11,5
Abr. 1, 78	43,0	Jul. 1, 79	26,0	Jun. 1, 80	12,0
Jul. 1, 78	42,0	Ago. 1, 79	25,0	Jul. 1, 80	13,0
Ago. 1, 78	41,0	Set. 1, 79	24,0	Oct. 1, 80	11,0
Set. 1, 78	39,0	Nov. 1, 79	21,0	Nov. 1, 80	10,0
Oct. 1, 78	37,0	Dic. 1, 79	16,5		
Nov. 1, 78	33,0	Ene. 1, 80	15,0		

Fuente: Elaborado en base a BCRA.

• • •

(101) "En mayo de 1977 la relación reservas/activos financieros era *36%*, pero el efectivo mínimo se fijó en 45% para generar inicialmente saldo negativo en la CRM" (ARNAUDO, 1978).

(102) "La evolución del efectivo mínimo legal permite hacer una separación en el período, en enero de 1980 [cuando se ubicó en *15%*]. Hasta esa fecha se pasó de efectivos mínimos altos a normales" (ARNAUDO, 1983).

Si el efectivo mínimo inicial era 45% entonces, ignorando costos administrativos y beneficios de las entidades financieras, la tasa de interés activa (la que pagan los deudores) hubiera tenido *casi que duplicar* la tasa de interés pasiva (la que cobran los ahorristas), lo cual hubiera implicado inducir a la intermediación financiera a canalizarse en el sector informal de la economía, e impedir que las entidades financieras que no son bancos comerciales, y por consiguiente no pueden captar depósitos a la vista, pudieran competir con éstos en el mercado crediticio.

Para solucionar este problema la ley 21.572, del 6 de mayo de 1977, creó la *Cuenta Regulación Monetaria* (CRM), cuyos recursos provendrían de los cargos que tributarían las entidades financieras por el uso de la capacidad de préstamo de los depósitos a la vista, y los fondos se utilizarían para dar una compensación a las entidades financieras por el efectivo mínimo que mantuvieran respecto de los depósitos y demás obligaciones a plazo. Los saldos acreedores que registrara la CRM se mantendrían indisponibles para el Gobierno nacional, en tanto que el BCRA proveería los recursos necesarios para cubrir los saldos deudores, por los cuales no percibiría intereses (103).

El saldo de la CRM durante un período viene dado por:

$$CRM = r_{ca} \cdot (1 - a) \cdot DCC - r_{co} \cdot a \cdot DAT$$

donde: CRM = saldo de la cuenta durante el período; r(ca) = tasa de cargo; a = tasa de efectivo mínimo; DCC = depósitos en cuenta corriente; r(co) = tasa de compensación; DAT = depósitos a término (caja de ahorros, plazo fijo, etc.). Los valores absolutos están expresados en pesos, las tasas en tanto por uno.

De la fórmula surge que el déficit de la CRM es mayor cuanto menor sea la tasa de cargo, mayor la tasa de efectivo mínimo, mayor la tasa de compensación o menor la proporción de los depósitos en cuenta corriente, dentro de los depósitos totales. Cuando las tasas de cargo y compensación son iguales (104), la CRM es deficitaria, nula o superavitaria, dependiendo de si la proporción

(103) La CRM generó numerosos trabajos. Piekarz (1984) y Ruiz y Otero (1983), entre otros, analizaron en detalle su funcionamiento.

(104) La circular RF 27, del 30 de mayo de 1977, fijó para junio de 1977 las tasas de cargo y compensación de la CRM. La primera en *6,05%* mensual, la segunda en *5,6%* para las cajas de ahorro y *6,05%* para el resto de las operaciones pasivas; y la RF 335, del 30 de junio de 1978, estableció el *método de cálculo* de las tasas de cargo y compensación, de la CRM.

"Las entidades financieras devengaban durante cada mes las compensaciones y cargos, y las cobraban al mes siguiente" (Piekarz, 1984).

"Durante el primer año de vigencia de la CRM el BCRA fijó, a fines de cada mes, las tasas de cargo y compensación que rigieron en el mes siguiente. Este procedimiento tuvo el inconveniente que si la tasa de interés pasiva del mes siguiente era diferente de la tasa de compensación anticipada por el BCRA, la diferencia entre ambas tasas afectaba al diferencial de tasas de interés y/o al margen de entidades financieras. A partir de junio de 1978 las tasas de cargo

de los depósitos en cuenta corriente, dentro del total de depósitos, es inferior, igual o superior, respectivamente, a la tasa de efectivo mínimo. En símbolos:

$$CRM \lesseqgtr 0 \Longleftrightarrow \frac{DCC}{D} \lesseqgtr a$$

donde D = total de depósitos (suma de depósitos en cuenta corriente y a término).

"La CRM generó gran incomprensión, porque constituyó una innovación para la época" (Diz, 1994); "no tiene nada que ver con la filosofía económica. De no haber sido por la CRM las compañías financieras hubieran desaparecido, al no poder competir con los bancos, que podían captar depósitos a la vista" (Diz, 1982); "su creación fue un subproducto del diseño con que se instrumentó la conversión del sistema de nacionalización de depósitos vigente desde 1973, a un sistema de encajes fraccionarios" (Piekarz, 1984); "coadyuvó para que la reforma financiera tendiera, en un contexto de apertura económica externa, a compatibilizar los objetivos monetarios con otros propósitos tales como libre determinación de tasas de interés, adecuado menú financiero y condiciones de maximización de beneficios... Las alternativas a la CRM eran los encajes diferenciales no remunerados, la integración del encaje con activos rentables predeterminados, o los encajes remunerados" (Ruiz y Otero, 1983); "en muchos países se remuneraban los encajes. La novedad de la CRM fue el cargo que debían pagar las entidades por el uso de la capacidad prestable derivada de los depósitos a la vista" (Diz, 1982).

En particular, la CRM fue erróneamente criticada por proporcionar un subsidio al sector financiero. "El déficit [inicial, como se verá de inmediato] de la CRM generó un debate referido al 'subsidio' otorgado al sistema financiero. De haberse utilizado el mecanismo de diferenciación de encajes, que prácticamente lleva al mismo resultado, tal vez no se hubiera suscitado el referido debate" (Gaba, 1981). "La CRM ha sido neutral en sus efectos sobre la rentabilidad de las entidades financieras, actuando sólo sobre las tasas activas y pasivas" (Stamati, 1980).

En un plano más técnico se planteó la cuestión de la *explosividad* del sistema monetario, dada la existencia de la CRM. "El sistema monetario inaugurado en junio de 1977 generará una tasa de expansión creciente de los medios de pago, lo que a su vez determinará una tasa de inflación creciente, situación a la que denominaremos hiperinflación... Las disposiciones de la

---

y compensación se determinaron 'ex-post'" (GABA, 1981). "La reforma agregó el riesgo adicional de variación de la cobertura que significa la tasa de compensación, en otras palabras, el riesgo de cambio del porcentaje de la tasa de compensación sobre la tasa pasiva... Otra razón de la inexistencia casi total de operaciones activas y pasivas a plazos mayores de 30 días, es el hecho de que el BCRA determina las tasas de compensación y cargo el último día hábil de cada mes, con validez exclusiva para el mes siguiente" (ARNAUDO, CAVALLO y DADONE, 1978).

CRM determinan que el sistema monetario sea explosivo... Dicha explosividad deriva del efecto de la CRM sobre la tasa de interés que pueden pagar los bancos comerciales sobre las cuentas corrientes, y del impacto que tiene sobre el déficit de la CRM la disminución de la proporción de dinero que la gente desea tener en cuenta corriente, a medida que aumenta la tasa de inflación... [Concretamente], cuando la tasa de compensación es igual a la tasa de inflación, ambas son iguales a la tasa de expansión monetaria, y —dado el multiplicador— también iguales a la tasa de expansión de la base monetaria, un aumento en la tasa de inflación determinará un aumento en la tasa de expansión monetaria de, al menos, igual orden de magnitud, lo cual implica que el sistema es explosivo por cuanto si suponemos un aumento exógeno en la tasa de inflación, ese aumento determinará un aumento mayor de la tasa de expansión monetaria, el cual a su vez determinará un incremento en la tasa de inflación (ahora endógeno al sistema), que a su vez determinará un nuevo incremento en la tasa de expansión monetaria, y así sucesivamente... Cuando la proporción del dinero total que se mantiene bajo la forma de cuenta corriente y dinero en el bolsillo tiende a cero, el multiplicador del déficit fiscal debido al mecanismo de la CRM tiende a infinito" (Pou, 1978). Baccino (1978) objetó la conclusión de Pou, porque dada la "diferencia *cualitativa* entre dinero efectivo, depósitos a la vista y depósitos a plazo", ni aún en condiciones de muy alta inflación las 2 primeras categorías de dinero desaparecerían.

Explosiva o no explosiva, en la práctica la CRM no hizo explotar el sistema financiero. El cuadro Nº 17 muestra la evolución, tanto a precios corrientes como a precios de julio de 1977 (deflactando los niveles nominales por precios mayoristas), del saldo de la CRM durante el período en consideración. La CRM fue deficitaria desde su creación hasta fines de 1979, y superavitaria desde entonces, debiéndose el cambio, en buena medida, a la reducción de la tasa de efectivo mínimo. El saldo acumulado a marzo de 1981, a precios constantes, equivalió a *79%* del saldo máximo, verificado en diciembre de 1979; entre mayo de 1977 y fines de 1979, el saldo acumulado de la CRM equivalió a *33%* del aumento de la base monetaria, en tanto que entre mayo de 1971 y marzo de 1981 equivalió a *2,3%* del aumento de la base monetaria. "Hasta la reforma financiera implementada por Domingo Felipe Cavallo [julio de 1982], la evolución del saldo de la CRM muestra *3 períodos*: julio de 1977 - diciembre de 1979; enero de 1980 - mayo de 1981; junio de 1981 - junio de 1982" (Ruiz y Otero, 1983).

CUENTA REGULACIÓN MONETARIA
(MILLONES DE PESOS ARGENTINOS)

Cuadro Nº 17

Mes	A precios corrientes		A precios de julio de 1977, según IPM	
	Saldo del mes	Saldo acumulado	Saldo del mes	Saldo acumulado
Jul.77	-1,6	-1,6	-1,6	-1,6
Ago.	-2,5	-4,1	-2,2	-3,8
Set.	-3,6	-7,7	-3,0	-6,8

Mes	A precios corrientes		A precios de julio de 1977, según IPM	
	Saldo del mes	Saldo acumulado	Saldo del mes	Saldo acumulado
Oct.	-4,8	-12,5	-3,5	-10,3
Nov.	-6,0	-18,5	-4,1	-14,4
Dic.	-8,3	-26,8	-5,4	-19,7
Ene. 78	-8,8	-35,6	-5,2	-24,9
Feb.	-10,6	-46,2	-5,9	-30,8
Mar.	-10,5	-56,7	-5,4	-36,2
Abr.	-10,4	-67,1	-4,9	-41,1
May.	-9,9	-77,0	-4,3	-45,4
Jun.	-11,2	-88,2	-4,6	-50,0
Jul.	-12,8	-101,0	-5,0	-55,0
Ago.	-13,9	-114,9	-5,0	-60,0
Set.	-14,8	-129,7	-5,0	-65,0
Oct.	-14,3	-144,0	-4,4	-69,4
Nov.	-13,6	-157,6	-3,9	-73,3
Dic.	-11,6	-169,2	-3,1	-76,4
Ene. 79	-7,5	-176,7	-1,8	-78,2
Feb.	-5,8	-182,5	-1,3	-79,5
Mar.	-7,4	-189,9	-1,5	-81,0
Abr.	-7,9	-197,8	-1,5	-82,6
May.	-8,4	-206,2	-1,5	-84,1
Jun.	-9,7	-215,9	-1,6	-85,7
Jul.	-10,9	-226,8	-1,6	-87,3
Ago.	-12,6	-239,4	-1,7	-89,0
Set.	-12,5	-251,9	-1,6	-90,5
Oct.	-17,0	-268,9	-2,1	-92,6
Nov.	-13,6	-282,5	-1,6	-94,2
Dic.	-8,7	-291,2	-1,0	-95,3
Ene. 80	5,8	-285,4	0,6	-94,6
Feb.	9,6	-275,8	1,0	-93,6
Mar.	11,4	-264,4	1,2	-92,4
Abr.	15,2	-249,2	1,5	-90,9
May.	17,7	-231,5	1,7	-89,2
Jun.	18,5	-213,0	1,6	-87,6
Jul.	16,3	-196,7	1,4	-86,2
Ago.	15,0	-181,7	1,2	-84,9
Set.	11,0	-170,7	0,9	-84,1
Oct.	15,1	-155,6	1,2	-82,9
Nov.	16,4	-139,2	1,2	-81,7
Dic.	20,3	-118,9	1,5	-80,2
Ene. 81	28,6	-90,3	2,1	-78,1
Feb.	26,5	-63,8	1,8	-76,3
Mar.	19,5	-44,3	1,3	-75,0

Fuente: Elaborado en base a Ruiz y Otero (1983) e Indec.

"La CRM se estableció como una cuenta del Tesoro administrada por el Banco Central... Si bien los pagos de la CRM no se computan formalmente dentro del déficit fiscal medido convencionalmente, representan indudablemente gasto público y deben agregarse para medir el déficit fiscal" (Piekarz, 1984), para lo cual se inventó un concepto ad-hoc, el de déficit cuasifiscal del BCRA (Piekarz, 1987). "Desde el punto de vista fiscal la CRM cumplió 2 finalidades esenciales: apropiarse del gravamen que antes percibían los bancos privados a las cuentas corrientes (cuantitativamente muy importante), y facilitar una colocación de deuda pública en cantidades antes no obtenidas en el sistema financiero, sin originar una fuerte distorsión del mismo" (López Murphy, 1984).

c. Garantía de depósitos. "La garantía del BCRA sobre los depósitos en moneda nacional [*existía* y] *se mantuvo*... La cuestión fue muy debatida en ocasión de proyectarse la reforma... La banca privada nacional temía la competencia de la banca oficial, que por sus propios estatutos contaba con el respaldo del Estado, así como de la banca extranjera... Yo no veía en principio favorable la coexistencia de tasas de interés libres y garantía de los depósitos... El sector financiero presionó a la CAL para que mantuviera la garantía... Contra mi inclinación, finalmente acepté" (Martínez de Hoz, 1991).

"Si bien también antes había garantía de los depósitos, la reforma de 1977 introdujo un cambio significativo. Porque antes de la reforma los instrumentos financieros que tenían tasas de interés libres no tenían garantía oficial alguna, mientras que después de la reforma las aceptaciones fueron sustituidas por depósitos a plazo fijo, con tasa de interés libre y garantía oficial... Si una entidad con problemas no puede cubrir sus egresos de caja con sus ingresos normales, aumenta la tasa de interés ofrecida al público para captar nuevos depósitos. La garantía de depósitos es crucial en el mecanismo, ya que no es obvio que el público deseara mantener más depósitos a mayor tasa real de interés, si tiene dudas en cuanto a la futura devolución de sus fondos" (Fernández, 1983).

En lo que se pensó como el comienzo de una tendencia, la ley 22.051, del 14 de agosto de 1979, modificó el régimen de garantía de los depósitos, transformándolo en *optativo y oneroso* (105). La circular BCRA RF 860, del 21 de setiembre de 1979, garantizó 100% de los depósitos hasta $ley 1 M. (equivalentes a *$us 700*), y *90%* cuando superen esa cifra (106), disponiendo además que las entidades que optaran por incorporarse al nuevo sistema de garantía de los depósitos, deberían abonar un cargo de *3 por diez mil* mensual de los depósitos (107).

Pero como consecuencia de la crisis financiera desatada a fines de marzo de 1980, el 25 de abril de dicho año el BCRA dictó la circular RF 1070, que elevó a $ley 100 M. (equivalentes a *$us 56.000*) la garantía de *100%* de los depósitos, y de *90%* sobre el excedente.

---

(105) "La ley tuvo una tramitación lenta y dificultosa por la oposición de los intereses creados. El día de la consideración final por parte de la CAL tuve que concurrir personalmente a la reunión, para persuadir a los miembros de aprobarla, pues hasta ese momento se inclinaban por su rechazo" (Martínez de Hoz, 1991).

(106) Del texto de la circular RF 860 parece surgir que mientras un depósito de $ley 1 M. estaba garantizado en dicha cantidad, uno de $ley 1.000.001 estaba garantizado en $ley 900.000. Circulares posteriores calcularon la garantía de 100% hasta cierto nivel, y de 90% sobre el excedente.

(107) 468 entidades (191 bancos, 142 compañías financieras, 102 cajas de crédito y 33 sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda) adhirieron inicialmente al sistema. Equivalentes a *94%* del número total de entidades (87% de los bancos, la *totalidad* del resto de las instituciones financieras).

d. Entidades. La reforma financiera modificó de manera significativa el número total y de cada tipo de entidades que integran el sector, la titularidad de algunas de ellas, como así también el número de sucursales (108).

Tal como muestra el cuadro Nº 18, el número total de entidades financieras, que el día que comenzó a regir la reforma financiera era de *725*, permaneció constante hasta fines de 1978, *cayendo* luego de manera abrupta (a fines de 1980 era de *469*, lo cual implica una reducción de *35%* con respecto a las existentes al 31 de mayo de 1977).

ENTIDADES, SUCURSALES Y PERSONAL OCUPADO EN EL SECTOR FINANCIERO

Cuadro Nº 18

Fin de	Total	Bancos								Compañías financieras	Cajas de crédito	Soc. ahorro y pr. para vivien.	Soc. de crédito para consumo
		Total	Oficiales				Extranjeros	Privados nacionales					
			Total	De la Nación	De provincias	De municipalidades							
					Número de entidades								
1976	692	119	33	4	25	4	18	68	80	424		69
May.77	725	119	34	4	26	4	17	68	79	423	35	69
1977	723	120	35	4	26	5	17	68	80	423	35	65
1978	721	157	35	4	26	5	18	104	138	377	35	14
1979	496	219	35	4	26	5	21	163	142	104	31	
1980	469	214	35	4	26	5	27	152	135	92	28	
					Número de filiales							
1976	3171	3030	1704	677	976	51	226	1100	40	13		88
1977	3298	3076	1742	686	1005	51	202	1132	58	34	52	78
1978	3621	3225	1771	690	1025	56	204	1250	147	173	56	20
1979	4106	3845	1813	698	1056	59	218	1814	205	13	43	
1980	4119	3839	1840	695	1083	62	215	1784	216	24	40	

Fuente: Elaborado en base a BCRA.

La composición por tipo de entidades también se modificó de manera sustancial, particularmente durante 1979 y 1980. En efecto, los *119* bancos comerciales existentes con el anterior régimen financiero, se transformaron en *219* a fines de 1979, lo cual implica *84%* de aumento (109); también aumentó el número de compañías financieras (*80%*, al pasar de 79 a 142), al tiempo que disminuyó *75%* el número de cajas de crédito.

---

(108) En lo que en su momento constituyó una verdadera "revolución", el decreto 2289, del 29 de setiembre de 1976, amplió el *horario* bancario, al disponer que las entidades podrían atender al público entre las 10 y las 16 horas. "No pudimos liberar totalmente el horario bancario" (DIZ, 1994).

La ley 22.003, del 22 de mayo de 1979, por otra parte, *disolvió* el Tribunal Bancario y el Tribunal de Seguros, Reaseguros, Capitalización y Ahorro.

(109) El número de bancos extranjeros pasó de *17* a fines de mayo de 1977 a *27* a fines de 1980, y a *32* a fines de 1981. Estos últimos "11 oriundos de Estados Unidos, 4 de Brasil y otros tantos de España, 3 de Francia, 2 del Reino Unido, etc... Es probable que muchas entidades hayan aprovechado el contexto permisivo con el objeto de anticipar el inevitable advenimiento de un nuevo ciclo relativamente restrictivo para la banca extranjera, como el ocurrido entre 1970 y 1977" (FELDMAN Y SOMMER, 1986).

"Muchas [entidades] cambiaron de categoría, pero porque hicieron un esfuerzo para acceder a una categoría superior, como la ley claramente lo especifica" (Jaime, 1979); "la ventaja de convertirse en banco comercial para gozar de los beneficios de omnipotencia tuvo una enorme fuerza, contrapesada sólo por la derivada de la exigencia de capitales mínimos" (Arnaudo, 1986) (110).

"La reforma financiera significó para las entidades la necesidad de cambiar prácticas y costumbres operativas, viéndose obligadas a incursionar en terrenos de eficiencia y evaluación de riesgos... Algunas entidades siguieron administrando el crédito con patrones que no respondieron a la nueva situación" (Martínez de Hoz, 1981); "hasta 1977 las participaciones accionarias en las entidades financieras tuvieron gran estabilidad; a partir de allí se produjeron numerosos cambios. Alguna incidencia [en la crisis desatada a partir de 1980] tuvo" (Iannella, 1994); "lanzada la reforma, me vino a ver un grupo de personas para decirme que se retiraban del negocio e iban a vender su banco... porque se había creado un sistema para gente que supiera realmente de bancos (sic)" (Diz, 1994).

...

La circular RF 23, del 26 de mayo de 1977, reglamentó la porción de la ley 21.526 referida a la apertura de *sucursales*, disponiendo un esquema gradual, que se implementaría a lo largo de 3 años, dependiendo de las localidades y el tipo de instituciones. "La política de libertad de apertura de sucursales ciertamente no tiene la importancia que se le asignó en origen. En Argentina, hasta esta reforma, las sucursales fueron prácticamente el único elemento a través del cual en algunos momentos se permitió ejercer una cierta competencia entre instituciones financieras (111). En consecuencia hasta ese momento la apertura de una sucursal tenía cierta fascinación muy curiosa. Recuerdo que hasta se llegó a acuñar la expresión 'sucursalismo', para criticar la posibilidad de esa libertad" (Diz, 1982). "Se eliminaron las restricciones territoriales que en beneficio de las entidades locales impedían la competencia

(110) Lo cual revirtió lo que estaba ocurriendo hasta entonces, ya que "la recepción de solicitudes ante el BCRA, para la autorización de entidades no bancarias, se había suspendido en 1970. Se reinició en noviembre de 1975 para las cajas de crédito y en febrero de 1976 para el resto de las entidades. En 1976 se recibieron 134 solicitudes, más de 20% de las entidades financieras existentes, fundamentalmente para compañías financieras" (Arnaudo, 1986).

(111) "La represión financiera [es decir, el techo a las tasas nominales de interés] generó una competencia por depósitos entre las entidades financieras, a través de la apertura de sucursales... Este proceso fue muy intenso durante el período en que las tasas de interés eran controladas por el BCRA. El excesivo sucursalismo fue la consecuencia lógica del control de las tasas; las bocas de captación se constituyeron en la alternativa para sustituir el mecanismo de competencia a través del sistema de precios... Con base 1957 = 100, el índice de personal ocupado en bancos llegó en 1976 a *236,7* y el de sucursales a *293,8*, mientras que el de la suma de los depósitos y préstamos, a precios constantes, llegó a *105,8* (o a *143,8* en 1975)... Como el tamaño del sistema permaneció estancado, la expansión física durante esos años fue realmente patológica" (Feldman, 1980 y 1983).

de las casas instaladas geográficamente en otros lugares, en la práctica en la Capital Federal" (Arnaudo, 1978).

La circular RF 80, del 22 de agosto de 1977, dictó las normas referidas a la instalación de *filiales de entidades extranjeras*. El número total de *filiales* (casa matriz y sucursales) aumentó *30%* entre fines de 1976 y de 1980, al pasar de *3.171* a *4.119*. El aumento fue de 27% en el caso de los bancos (con *reducción* de 5% en el caso de los bancos extranjeros) y de 440% en el de las compañías financieras. "Los intermediarios financieros fueron desde un comienzo escépticos respecto del resultado final del proceso de remonetización forzado por la reforma de 1977, de modo que, 'defensivamente', siguieron abriendo sucursales para cuando concluyera el experimento de liberalización (sic)" (Feldman, 1983).

La evolución de la industria financiera también se puede realizar analizando lo que ocurrió con los *depósitos*. "Entre 1962 y 1977 el sistema bancario argentino se caracterizó por una disminución de la desigualdad en el conjunto de la distribución de depósitos, y también por un decrecimiento del grado de concentración en la cúspide, todo ello dentro de un contexto de disminución del número de bancos... La disminución de desigualdad y concentración se asocia con el fenómeno de desoficialización del sistema, cuya característica central fue la pérdida de posiciones relativas del Banco de la Nación Argentina (BNA) y el Banco de la Provincia de Buenos Aires (BaPro)... Las conclusiones referidas a la banca extranjera difieren de las de trabajos anteriores, de otros autores, que acentuaban la incidencia de la extranjerización de bancos como determinante de incrementos en la concentración del sistema. Cabe señalar que dichos trabajos fueron escritos aproximadamente 8 años atrás, en momentos en que los bancos extranjeros alcanzaron su máxima participación, la cual luego declinó considerablemente" (Diéguez y Petrecolla, 1979). "El notable aumento del número de bancos después del 30 de junio de 1978, y la desaparición de algunos bancos importantes a principios de 1980, con su secuela de reasignación de depósitos de bancos privados a bancos oficiales (todos ellos argentinos, tanto de Capital como del Interior) implicaron primero una continuación de la permanente tendencia a la *baja* de concentración (hasta junio de 1979) y luego una reversión de la tendencia, influida por el aumento de participación del BNA y el BaPro" (Diéguez y Petrecolla, 1980).

...

"*14* entidades fueron *liquidadas* durante 1978, *20* durante 1979" (Feldman y Sommer, 1986). No obstante lo cual en esta materia el período en consideración se divide en antes y después del 28 de marzo de 1980, cuando la circular RF 1045, al revocarle la autorización para funcionar, dispuso la liquidación del *Banco de Intercambio Regional* SA (BIR) (112). Pocas sema-

(112) A pesar de que dentro del BCRA había conciencia del problema ("debería tratar de reformarse la parte dispositiva de la liquidación de entidades, para que se pudiera realizar con mayor rapidez", JAIME, 1979), en el momento en que actuó lo único que el BCRA podía hacer con una entidad financiera cuyo funcionamiento estaba seriamente comprometido, era

nas antes había sido liquidada la compañía financiera *Promosur* ("la más grande de su clase", Iannella, 1994, que un año antes ocupaba el puesto *95*) (113), en tanto que la circular RF 1072, del 28 de abril, dipuso la intervención del *Banco Internacional* SA, la RF 1073, también del 28 de abril, la del *Banco Oddone* SA, la RF 1074, dictada en la misma fecha, la del *Banco de los Andes* SA, y la ley 22.229, del 27 de mayo, por 180 días, la de las sociedades que integraban el *Grupo Greco* (el anexo I lista *44* empresas, muchas de ellas vitivinícolas. El decreto 2085, del 24 de setiembre, amplió a otras sociedades, la intervención dispuesta por la ley 22.229; y la ley 22.334, del 20 de noviembre, dispuso que el interventor de las sociedades del grupo Greco, debía solicitar la quiebra, continuar con la explotación, o disponer la venta, según la situación económico-financiera de cada una de ellas).

"La crisis bancaria de 1980 fue posiblemente el episodio más negativo que tuvimos que afrontar en todo el curso de la ejecución de nuestro programa económico" (Martínez de Hoz, 1991); "la crisis se produjo por un conjunto pequeño de *bancos agrandados*. No bancos grandes, sino bancos agrandados... En junio de 1980 fui a la reunión de [el Banco de Acuerdos Internacionales de] Basilea, porque la crisis financiera había pasado" (Diz, 1994); "la crisis no sorprendió a aquella parte del ambiente económico que había considerado con asombro y preocupación las medidas puestas en vigencia en 1976" (Cottely, 1986).

BIR. "Pasó de *44* sucursales en 1977, a *96* en 1979" (Balino, 1988). "Fue el banco de los milagros. Mientras corrían rumores, desde hacía mucho tiempo, de que lo que finalmente ocurrió habría de ocurrir inexorablemente, el BIR creció vertiginosamente hasta colocarse tercero, luego del BNA y el BaPro" (Ribas, 1980a). ¿Qué pasó? El siguiente conjunto de testimonios aporta elementos de juicio para responder el interrogante.

"No sería difícil encontrar consenso en que es preferible que el BIR, como estuvo manejado, haya desaparecido. Fue un cuerpo extraño en el sistema financiero... Mucha gente mencionó la demora del BCRA en actuar. Este comentario ignora que el BCRA no puede actuar sobre la base de rumores, sino que tiene que verificar hechos y realidades, y tiene una serie de limitaciones legales, y plazos que cumplir, para poder actuar en cada circunstancia determinada. 'Saber', en el sentido de que la gente dice que 'sabe', también se 'sabía' en el BCRA. El problema es que ese 'saber' no es suficiente para tomar

---

liquidarla. "Ni en la Carta Orgánica del BCRA, ni en la Ley de Entidades Financieras, estaba previsto el instituto de la intervención. En casos anteriores se constituyeron inspecciones permanentes... El BCRA pagaba a los depositantes y se concluía en un ente sin pasivos financieros y con carteras crediticias que se tornaban automáticamente morosas y de difícil recuperación. La liquidación era el paso obligado" (Iannella, 1994). La ley 22.267, del 14 de agosto de 1980, legalizó la figura de la intervención.

(113) El "caso Promosur" salió en los diarios cuando todavía no se había dispuesto su liquidación, lo cual aceleró su caída. Con posterioridad los medios masivos de comunicación aprendieron que no se debe nombrar a las entidades con dificultades.

el tipo de decisiones que en esas circunstancias se tienen que tomar. La demora tuvo detrás el imperativo de la prudencia en el actuar, la necesidad ineludible de cerciorarse, más allá de cualquier duda, de cuales eran las verdaderas circunstancias que rodeaban a la institución" (Diz, 1982) (114).

"Ojalá hubiera grabado todas las llamadas telefónicas que recibí a propósito del BIR. Se sorprendería quien supiese cuántas personas importantes me llamaban para preguntarme por qué el BCRA seguía persiguiendo al BIR... Cuando el BIR se quiso transferir a otro grupo, su titular [Raúl Piñero Pacheco] me visitó y me dijo que no se podría hacer nada sin ayuda estatal. Cuando le pregunté exactamente qué tenía en la mente, me respondió que lo que quería era que el BNA y el Banco Nacional de Desarrollo (BANADE), se hicieran cargo de las obligaciones del BIR" (Martínez de Hoz, 1990). "Yo tenía conciencia que si caía el BIR podía producirse una crisis financiera, pero para evitarla no podíamos usar los dineros de los bancos oficiales para solucionar el problema de un banco privado... La decisión de liquidar el BIR, tomada por el BCRA en consulta no sólo con el ministerio de Economía sino con el propio presidente de la Nación, fue concientemente asumida luego de una evaluación y seguimiento de la situación durante varios meses... La liquidación tuvo una muy fuerte repercusión pública, porque los depositantes tomaron conciencia de que la autoridad estaba dispuesta a hacer cumplir la ley" (Martínez de Hoz, 1991) (115).

El día que el BCRA liquidó al BIR, su presidencia era ejercida por Piñero Pacheco. Pero el proceso que desembocó en la referida liquidación se realizó durante la presidencia de Jorge Rafael Trozzo. La siguiente es la visión de Piñero Pacheco (1981) sobre el episodio: "Trozzo era un hombre hábil. Su habilidad consistía en la audacia... Era incapaz para el diálogo,... difícil, ciclotímico y temeroso... Trozzo se incentivaba con las inspecciones. Las asumía como persecuciones, y trasladaba su caso a sectores militares, creando así un problema político... El BIR no podía llegar a las empresas de buen riesgo, sino a las de alto riesgo... El banco aparecía a la cabeza de todos los concursos y convocatorias, y en los *clubes de bancos* era tratado muy mal... La circu-

---

(114) "El BIR resistió tenazmente las diversas inspecciones que le fueron enviadas por el BCRA, acudiendo a toda clase de influencias políticas y de presiones para neutralizarlas... Un día el presidente del BCRA me anunció que iba a efectuar una inspección completa, para poder llegar a un panorama definitivo, enviando a 4 funcionarios de muy alta categoría para efectuar la inspección. El resultado fue que al día siguiente los 4 renunciaron al BCRA y pasaron a ser funcionarios del BIR" (MARTÍNEZ DE HOZ, 1991).

(115) A pesar de que la ley 21.526 había circunscripto la garantía de los depósitos a los efectuados en *moneda nacional*, quienes tenían en el BIR depósitos en *dólares* durante años realizaron gestiones para cobrar, las cuales, hasta por lo menos 2003, no tuvieron éxito.

La circular RF 1165, del 6 de agosto de 1980, dispuso que las entidades financieras podrían aceptar depósitos en moneda extranjera, a la vista (aunque sin utilizar cheques como en las cuentas en moneda nacional), o a plazos (no inferiores a 90 días), enfatizando que "en toda publicidad destinada a promover su captación, deberá dejarse expresa constancia que [tales depósitos] no cuentan con garantía".

lar RF 889, del 23 de octubre de 1979, había dispuesto que todos los créditos que estuviesen en clubes de bancos debían ser incluidos en la cartera de Gestión y Mora. El BIR estaba en todos los clubes habidos y por haber, pero la cartera de Gestión y Mora no podía superar *30%* del capital y reservas, lo cual nos obligó a presentar un plan de encuadramiento... Mi planteo consistía en tomar la pérdida del modo menos oneroso posible. La participación del gobierno en el salvataje del BIR se limitaba a la compra de cartera por *$us 290 M.* ($us 130 M. por parte del BNA, $us 160 M. por parte del BND). Comparemos esto con la circular RF 1051 [que será analizada más adelante], el aumento de la garantía de los depósitos con carácter retroactivo, el costo político de la promesa incumplida de la devolución de los depósitos en dólares, la modificación de las relaciones técnicas para la cartera de Gestión y Mora. ¿Cuál de los 2 resultados fue el más costoso?... Hablaba con el ministro Martínez de Hoz y el vicepresidente del BCRA Reynal... Después me enteré que Martínez de Hoz defendió mi posición, pero los directores del BCRA le pusieron a disposición su renuncia, si la aceptaba... Antes que diferencias técnicas, los directivos del BCRA tenían un problema epidérmico con la gente del BIR... Estuve *51* días al frente del BIR (entre el 6 de febrero y el 28 de marzo de 1980), y *322* días en la cárcel (entre el 12 de mayo de 1980 y el 1 de abril de 1981)" (116).

Otras entidades. Como se dijo, el 28 de abril de 1980 el BCRA dipuso la intervención del Banco Internacional SA, el Banco Oddone SA y el Banco de los Andes SA, en tanto que la ley 22.229, del 27 de mayo, dispuso la intervención de las sociedades que integraban el Grupo Greco (la ley 22.267, del 14 de agosto, ratificó las intervenciones a los citados bancos).

El próximo paso se tomó el 29 de agosto de 1980, cuando la circular RF 1192 revocó la autorización para funcionar, y por lo tanto liquidó, el Banco Oddone SA. y la circular RF 1193 hizo lo mismo con el Banco de los Andes SA.

En total "entre abril de 1980 y marzo de 1981 se intervinieron o liquidaron *72* entidades, que representaban *20%* del total de los depósitos" (Gaba, 1981).

Acción del BCRA. Más allá de los episodios con las inspecciones, más allá del "saber" popular; con la información disponible, ¿podría haberse sabido, a través de "indicadores de alerta", que los referidos bancos estaban en dificultades? ¿Qué hizo el BCRA, estallada la crisis?

Capitalizando su experiencia como presidente del BCRA a comienzos de 1976, Zalduendo (1977) diseñó un sistema de indicadores y señales de alerta para el sector financiero, en base a la información entonces disponible; pero no focalizado en las entidades individuales, sino en el sistema financiero en su conjunto, o en clases de entidades financieras. En plena crisis, Dueñas y Feldman (1980) inventaron 6 indicadores de alerta.

---

(116) Una de las tantas "curiosidades" del caso BIR es que, cuando se hizo cargo de la presidencia, Piñero Pacheco era uno de los principales *deudores* del banco.

Aprendiendo para las próximas crisis, Arnaudo y Conejero (1985) estudiaron el comportamiento del BIR, Banco de los Andes, Banco Oddone y Banco internacional en el período previo a sus clausuras, observando que "el Banco Oddone tuvo una conducta mucho más compleja que la de los otros 3. En general el BIR y el Banco de los Andes actuaron en forma parecida, en contraposición con el Banco Internacional... El pago de una prima de interés fue una política para incrementar los depósitos... La diferencia entre la tasa de crecimiento nominal de los depósitos y la tasa nominal de interés pasiva da una medida microeconómica razonable de la tasa de crecimiento real de los depósitos... Un gráfico que relaciona la prima de interés con la variación de los depósitos coloca de un lado al Banco Internacional, y del otro al BIR y al Banco de los Andes. El primero no pagó prima de interés, los otros 2 sí. Con el correr del tiempo, mantener los depósitos obligó a pagar primas de interés cada vez mayores... El BIR partió [en junio de 1977] de una sobreexpansión operativa, con préstamos por arriba de los que permitiría el efectivo mínimo establecido en ese momento para todo el sistema financiero, originando un redescuento especial a reembolsar en 2 años. Esto no le ocurrió al Banco de los Andes, cuyo crecimiento fue posterior a la liberalización financiera, ni al Banco Internacional, administrado más conservadoramente... La conducta aparentemente asistemática de los 3 bancos permite concluir que la conducta de las entidades liquidadas en marzo de 1980 podía vislumbrarse bastante antes de dicho acontecimiento". "Los 3 bancos que quebraron en marzo/abril de 1980 tenían su casa central en el interior del país, y utilizaron entusiastamente la facilidad de abrir nuevas sucursales" (Baliño, 1988).

"El comportamiento tanto de inversionistas como de entidades financieras (117) se modificó a partir de la liquidación del BIR. El ahorrista dejó de considerar la tasa de interés como el elemento exclusivo o determinante para la colocación de sus ahorros" (Martínez de Hoz, 1981) (118); "la crisis financiera de marzo de 1980 generó 3 efectos (algunos de ellos en los días previos, anticipando la crisis: traslación de activos financieros hacia divisas, con la consiguiente disminución de las reservas oficiales; transferencia de recursos, dentro del sistema financiero, de los bancos comerciales privados nacionales, hacia los oficiales y extranjeros; y algunas instituciones bancarias no pudieron recuperar el ritmo de depósitos que tenían anteriormente, y por ello vieron reducida su capacidad prestable y deteriorada la infraestructura mate-

(117) "Las empresas de riesgo mediano y alto, que en condiciones normales obtendrían financiación, tal vez a tasas más elevadas, en las actuales [mayo de 1980] condiciones no lo lograrán. Porque la entidad financiera que perdió depósitos tenderá a dejar caer sus créditos más riesgosos y conservar los mejores, y las entidades financieras que ganaron depósitos a ningún precio estarán dispuestas a colocar sus préstamos en empresas de alto riesgo... El BCRA deberá desarrollar un mecanismo de intermediación de carteras. El reordenamiento de las carteras activas no se dará automáticamente, como no se dio el de las carteras pasivas, que necesitó del sistema de adelantos para poder efectivizarse" (ADAMO, 1980).

(118) Más aún, la tasa de interés se convirtió para los ahorristas en un indicador de riesgo, y por consiguiente el movimiento de fondos fue de entidades que ofrecían mayores tasas, a las que ofrecían menores rendimientos.

rial para ejercerla (119)... En abril mientras los depósitos aumentaron *18,6%* en los bancos oficiales, y *22,9%* en los extranjeros, en los bancos privados nacionales declinaron *2,3%*... En abril y mayo de 1980 las reservas del BCRA cayeron algo más de *$us 1.000 M.* ¿En qué medida los fondos derivados hacia el mercado de cambios provinieron de los depósitos a plazo? Relativamente y en forma bastante parcial, ya que la caída de las reservas superó en casi *50%* la reducción en términos reales de los depósitos de poca movilidad, y no hay simultaneidad perfecta entre un hecho y el otro. Más bien parece que los depositantes tuvieron preferencia por la liquidez, pasando de depósitos de poca movilidad, a depósitos en cuenta corriente" (Arnaudo, 1981).

"El BCRA carecía de una estructura supervisoria adecuada a un sistema financiero que estaba creciendo rápidamente y cuya libertad de acción había aumentado dramáticamente" (Baliño, 1988); "la institución no se hallaba preparada para esto, desde el punto de vista administrativo. En 1976 el número de entidades liquidadas atendidas por el BCRA oscilaba en una treintena, elevándose en 1985 a *174*, a *179* en 1986 y a *196* en 1987. Tuvo que contratar personal" (Iannella, 1994) (120).

¿Qué disposiciones adoptó el BCRA, como consecuencia de la crisis? La circular RF 1051, del 3 de abril de 1980, creó un régimen de *adelantos a instituciones que perdieran depósitos.* Los pedidos ingresados antes de las 12 horas serían resueltos el mismo día de su presentación. También dispuso que las entidades financieras deberían constituir prendas a favor del BCRA sobre los documentos de su cartera líquida, por un valor no inferior a 100% de las sumas que se adeuden; la ley 22.267, del 14 de agosto de 1980, legalizó una situación de hecho que se generó a partir de abril de dicho año, posibilitando la *intervención* a las entidades financieras, "cuando considere que la solvencia o liquidez de alguna entidad estuviere seriamente comprometida, y *no* se dieran fehacientemente las causales de liquidación, con el objeto de contar con mayores elementos de juicio que puedan determinar la posibilidad de recuperación, recomposición de cartera y reordenamiento de su eficiencia operativa, a fin de decidir alternativamente sobre la conveniencia de su fusión, venta o liquidación". La ley dispuso que el BCRA quedaba facultado para otorgar a las entidades financieras intervenidas, préstamos o adelantos sin garantía, en la medida necesaria para lograr el cumplimiento de las finalidades perseguidas por dicha intervención. "La intervención le permite al BCRA desplazar a las autoridades de una entidad financiera de su administración,

(119) "Al encontrarse los pequeños ahorristas atendidos, no hubo violencias masivas ni cupo pensar en corridas desestabilizadoras de entidades financieras solventes por efecto de las insolventes. Este punto cabe tenerlo en cuenta al juzgar aquella época de clausuras frecuentes" (Iannella, 1994).

(120) No sólo en Argentina. "Los sistemas financieros de los países del Cono Sur terminaron a fines de la década de 1970-comienzos de la de 1980, en un pésimo término medio: garantía pública *de facto* a depositantes, prestatarios y prestamistas, junto a falta de supervisión efectiva de las instituciones financieras" (Díaz Alejandro, 1984).

aunque no de su propiedad. Puede terminar en liquidación, o en reorganización y venta de la entidad. Algunas de las intervenciones fueron desafiadas en los tribunales" (Baliño, 1988); el decreto 1915, del 15 de setiembre, creó los Bonos Nacionales con Ajuste Financiero, indexados en base a la circular RF 1050; la circular RF 1246, del 31 de octubre, estableció mecanismos para facilitar la *adquisición y fusión* de entidades financieras de capital nacional, "a cuyo efecto analizará en cada caso, frente al pedido, la oportunidad y conveniencia de otorgar financiamiento para posibilitar ese proceso" (BCRA, Memoria 1981); la circular RF 1251, del 7 de noviembre, estableció un régimen de *préstamos a entidades financieras*, para "contar con un nuevo instrumento a los fines de la adecuada regulación de los recursos monetarios de origen interno"; y la RF 1284, del 9 de diciembre, amplió el régimen de *redescuento* para la atención de situaciones transitorias de iliquidez.

Además de lo cual la ley 21.629, del 26 de agosto, modificó la carta orgánica del BANADE; la ley 21.637, del 5 de setiembre, aumentó en $ley 20 MM. (equivalentes a *$us 44 M.*) el capital del BANADE; la ley 21.828, del 27 de junio de 1978, aumentó en $ley 130 MM. (equivalentes a *$us 165 M.*) el capital del BHN; la ley 21.963, del 23 de marzo de 1979, modificó la carta orgánica de la CNAS; la ley 21.988, del 26 de abril, dispuso que las *cajas de subsidios y asignaciones familiares* debían depositar sus fondos en bancos oficiales; y la ley 22.232, del 29 de mayo, modificó la carta orgánica del BHN.

La circular RF 202, del 3 de febrero de 1978, modificó el *índice de corrección* aplicable a los préstamos ajustables otorgados por las *Sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda y otros inmuebles*; la RF 687, del 26 de abril de 1979, dispuso que el índice de corrección aprobado por la RF 202, sería único y calculado en base al promedio ponderado del costo financiero, por unidad de capacidad de préstamo que informara cada entidad; y el la RF 1297, del 18 de diciembre de 1980, fijó la *relación* entre los depósitos y demás obligaciones en pesos, y la responsabilidad patrimonial de las instituciones financieras.

"En materia de supervisión de entidades financieras, a partir del 1 de enero de 1981 se volvieron a reformar las normas técnicas" (Martínez de Hoz, 1991), como consecuencia de lo cual la circular RF 1297, del 18 de diciembre de 1980, modificó la relación entre los depósitos y la responsabilidad patrimonial de las instituciones; la RF 1321, del 6 de enero de 1981, unificó y actualizó el régimen para las operaciones entre entidades financieras y empresas o personas vinculadas; y la RF 1322, también del 6 de enero, dispuso que en las operaciones crediticias los grupos económicos fueran considerados 1 solo cliente (121).

En el plano formal, la *comunicación* BCRA A 1, del 19 de junio de 1980, puso en funcionamiento un nuevo sistema de *circulares y comunicaciones.*

---

(121) La experiencia recogida durante este período fue "exportada". "Luego de la de Argentina, participé en una decena de reformas financieras en países de América Latina" (Diz, 1994).

4.3.2. *Evolución monetaria y crediticia*

Transcurrieron 14 meses entre el comienzo del Proceso y el lanzamiento de la reforma financiera, pero hubo política monetaria desde el momento mismo en que Diz se hizo cargo del BCRA.

"El programa enunciado en abril de 1976 se propuso la sustitución completa del sistema de regulación. Primero eliminó la intervención de la autoridad en la fijación de las tasas de interés, luego —en forma progresiva— también abandonó la financiación del déficit público mediante emisión, recabando los fondos necesarios a través del mercado financiero, y por último la liberalización del mercado cambiario lograría la inserción del mercado [financiero] local en el internacional" (Arnaudo, 1978).

El comportamiento del público, junto a la herencia recibida, le imprimió velocidad a las decisiones del equipo económico en materia monetaria y crediticia (mientras en apertura de la economía el público siguió las decisiones del gobierno, en política monetaria debe hablarse por lo menos de interacción). "Al mes de asumir, el público se desprendió masivamente de los Valores Nacionales Ajustables (VNA), ajustables en función de la tasa de inflación de 2 meses pasados, e inundó el BCRA en una operación de 'mercado abierto' que no podíamos controlar (122). Entonces, lentamente, muy gradualmente, empezamos a abrir la banda de intervención del BCRA alrededor del valor nominal de los VNA, y cuando el mercado se quiso acordar dicha banda estaba entre *10 y 15%* y los papeles flotaban sin intervención del BCRA. Ese proceso nos llevó 3 ó 4 meses, y fue de los primeros pasos que dimos para poner un poco de orden en el mercado de títulos públicos" (Diz, 1994). "A mediados de 1976 se rescató —erróneamente, a mi criterio— buena parte de la deuda pública indexada, para mantener el precio de intervención del BCRA. Este rescate complicó luego seriamente el manejo de la deuda pública, que pasó a estar colocada en depósitos de corto plazo y Letras de Tesorería" (López Murphy, 1984). Al mismo tiempo en materia de pases "respetamos los contratos existentes hasta su extinción, tarea que nos llevó casi 2 años... Por operaciones de pase, el BCRA debía *u$s 2.000 M.*" (Diz, 1994), equivalentes a *60%* de la base monetaria de marzo de 1976. Y como si todo esto fuera poco, "cuando llegamos al BCRA encontramos que había diferencias significativas entre las tasas de redescuento para el poroto blanco y el poroto negro de la

---

(122) A pesar de que la ley 21.310, del 7 de mayo de 1976, le permitió a las entidades financieras efectuar inversiones, de índole temporaria, en títulos de la deuda pública interna que contuvieran cláusulas de estabilización o reajuste de su valor nominal; la ley 21.311, también del 7 de mayo, dispuso que a partir del 17 de mayo de 1976 las entidades financieras recibirían *por cuenta propia* los depósitos a plazo fijo nominativos transferibles ajustables, los cuales contarían con garantía; la circular BCRA B 1352, dictada en la misma fecha, fijó en 2,25% anual, para plazos entre 6 meses y 2 años, y 2,75% anual para plazos superiores a 2 años, la tasa de interés que se pagaría sobre el monto ajustado, en los depósitos a plazo fijo nominativos transferibles ajustables; y la B 1354, también del 7 de mayo, permitió que con los fondos captados en depósitos a plazo fijo nominativos transferibles ajustables las entidades pudieran comprar VNA.

provincia de Salta... El redescuento generaba obligaciones automáticas que no podíamos detener (ejemplo: la emergencia agropecuaria)" (Diz, 1994). "Debido a que una parte importante del aumento de la oferta monetaria respondía a factores cuyo control inmediato era difícil, cuando no imposible, la estrategia inicial actuó principalmente sobre la demanda de dinero" (BCRA, Memoria 1976).

Para un mejor análisis esta porción del capítulo analiza por una parte la evolución de la base monetaria, la cantidad de dinero y el crédito, por la otra la de las tasas de interés, y por último el comportamiento de los deudores, tanto personas como empresas.

a. Moneda y crédito. El cuadro Nº 19 muestra la evolución de la *base monetaria* durante el período en consideración. Entre marzo de 1976 y de 1981 la base monetaria aumentó *5,7%* mensual, cayendo a menos de la mitad en términos del PBI, ya que pasó de *18,4%* en marzo de 1976, a *7%* en marzo de 1981. El aumento fue muy dispar a lo largo de los 5 años: *casi se triplicó* durante los 12 primeros meses del Proceso, aumentó *15%* durante los 12 primeros meses de la reforma financiera ("la política monetaria, que había sido pasiva, desde setiembre de 1977 comenzó a convertirse en uno de los instrumentos de ajuste del sistema". Ribas, 1980a), subió *4,8%* durante el semestre anterior a la crisis del BIR, y aumentó *52,6%* entre marzo y julio de 1980.

BASE MONETARIA

Cuadro Nº 19

Período	Origen				Total
	Sector externo	Sector público	Sector financiero	Otros	
	(miles de millones de pesos moneda nacional)				
Mar. 76	5.042	25.414	53.802	-2.506	81.753
May. 77	83.115	72.381	281.656	-2.683	434.468
Dic. 77	180.642	125.925	60.981	-7.538	360.009
Dic. 78	420.418	276.870	63.144	-50.757	709.675
Dic. 79	894.100	398.200	97.800	-72.600	1.317.500
Mar. 80	912.100	399.500	85.100	-82.900	1.313.800
Dic. 80	143.700	1.063.300	1.113.500	-130.900	2.189.600
Mar. 81	-459.800	1.511.700	1.529.500	-259.500	2.321.900
	(índices, mayo de 1977 = 100)				
Mar. 76	6,1	35,1	19,1		18,8
Dic. 77	217,3	174,0	21,7		82,9
Dic. 78	505,8	382,5	22,4		163,3
Dic. 79	1.075,7	550,1	34,7		303,2
Mar. 80	1.097,4	551,9	30,2		302,4
Dic. 80	172,9	1.469,0	395,3		504,0
Mar. 81	-553,2	2.088,5	543,0		534,4
	(total de la base monetaria = 100)				
Mar. 76	6,2	31,1	65,8		
May. 77	19,1	16,7	64,8		
Dic. 77	50,2	35,0	16,9		

Período	Origen				Total
	Sector externo	Sector público	Sector financiero	Otros	
Dic. 78	59,2	39,0	8,9		
Dic. 79	67,9	30,2	7,4		
Mar. 80	69,4	30,4	6,5		
Dic. 80	6,6	48,6	50,9		
Mar. 81	-19,8	65,1	65,9		

Fuente: Elaborado en base a BCRA.

Además de las fuertes oscilaciones en la tasa de crecimiento de la base monetaria total, se registraron significativos cambios en las fuentes de creación y absorción. En efecto, en marzo de 1976 *65,8%* de la base monetaria total tenía su origen en el sector financiero, *31,1%* en el sector público y sólo *6%* en el sector externo. Cuando a fines de mayo de 1977 se lanzó la reforma financiera, el sector financiero mantenía la misma participación, pero a fines de 1977 se habían producido cambios significativos, porque mientras la participación del sector financiero cayó a *16,9%*, la del sector externo subió a *50%*. Estas tendencias continuaron hasta marzo de 1980 (123). Durante el último año de esta etapa del Proceso, como consecuencia de las crisis bancaria y de balanza de pagos, el sector financiero volvió a recuperar importancia en la creación de base monetaria (124), en tanto que el sector externo se volvió contractivo en términos absolutos.

La cantidad de *dinero* que no devenga interés (billetes, monedas y depósitos a la vista o en cuenta corriente) aumentó *7,1%* mensual entre marzo de 1976 y de 1981, en tanto que la cantidad de dinero total, la que también incluye los depósitos en caja de ahorros y a plazo fijo, aumentó *8,9%* mensual durante el mismo lapso (10,5% mensual hasta fines de 1979, 4,5% mensual desde comienzos de 1980). Como consecuencia de lo cual, en términos del PBI, la cantidad de dinero que no devenga interés disminuyó de *8,1%* en marzo de 1976 a *6,6%* en marzo de 1981, mientras que la cantidad de dinero total más que se duplicó, porque pasó de *11,5%* del PBI en marzo de 1976, a *26,2%* en marzo de 1981. Este formidable cambio en la composición de las distintas variedades de dinero se aprecia claramente en la porción inferior del cuadro Nº 20, que muestra que mientras en marzo de 1976 *setenta por ciento* del total de dinero no devengaba interés, en marzo de 1981 sólo *veinticinco por ciento* no lo devengaba (por el contrario, los depósitos a plazo fijo pasaron de *2,9%* del total de dinero en marzo de 1976, a *62,2%* en marzo de 1981).

---

(123) "Países como México, Brasil y Venezuela, con programas económicos distintos al de Martínez de Hoz, también tuvieron fuertes influjos de capitales, a pesar de que no contaron con tablita alguna" (Fernández, 1983).

(124) Hubo "fuerte déficit cuasifiscal a partir de 1980, a raíz de la concesión de elevados y crecientes volúmenes de redescuento en condiciones altamente concesionales con respecto a los de mercado" (Piekarz, 1987).

DINERO

Cuadro Nº 20

Fin de	Billetes y monedas	Depósitos a la vista	Depósitos caja de ahorro	Depósitos a plazo fijo	Otros depósitos
	(miles de millones de pesos moneda nacional)				
Mar. 76	14.976	20.972	6.920	1.486	6.594
May. 77	53.051	79.626	34.292	77.957	13.203
Dic. 77	107.439	101.123	32.204	254.234	19.235
Dic. 78	333.174	230.171	104.291	763.835	65.592
Dic. 79	787.000	595.900	254.100	2.660.700	136.500
Mar. 80	803.500	749.600	328.100	3.229.600	175.800
Dic. 80	1.372.900	1.093.200	627.600	4.654.600	384.500
Mar. 81	1.332.200	833.900	637.500	5.349.000	441.862
	(índices, mayo de 1977 = 100)				
Mar. 76	28,2	26,3	20,2	1,9	49,9
Dic. 77	202,5	127,0	93,9	326,1	145,7
Dic. 78	628,0	289,1	304,1	979,8	496,8
Dic. 79	1.483,5	748,4	741,0	3.413,1	1.033,9
Mar. 80	1.514,6	941,4	956,8	4.142,8	1.331,5
Dic. 80	2.587,9	1.372,9	1.830,2	5.970,8	2.912,3
Mar. 81	2.511,2	1.047,3	1.859,0	6.861,5	3.346,7
	(total de dinero = 100)				
Mar. 76	29,4	41,2	13,6	2,9	12,9
May. 77	20,6	30,8	13,3	30,2	5,1
Dic. 77	20,9	19,7	6,3	49,4	3,7
Dic. 78	22,3	15,4	7,0	51,0	4,4
Dic. 79	17,7	13,4	5,7	60,0	3,1
Mar. 80	15,2	14,2	6,2	61,1	3,3
Dic. 80	16,9	13,4	7,7	57,2	4,7
Mar. 81	15,5	9,7	7,4	62,2	5,1

Fuente: Elaborado en base a BCRA.

La circular BCRA B 1355, del 7 de mayo de 1976, dispuso que había que constituir los depósitos a plazo fijo a plazos no inferiores a *30 días*. "La incertidumbre acerca del rendimiento real de los depósitos, originada principalmente en las fluctuaciones de la tasa de inflación, llevó a que los depositantes desearan tener la posibilidad de revisar sus decisiones con frecuencia. En consecuencia los depósitos se concentraron en plazos muy cortos (30 días), que sólo permitieron a las entidades financieras otorgar préstamos con una alta tasa de rotación" (Canavese y Montuschi, en Canavese, Montuschi y Elías, 1983); "la reforma financiera no alteró el comportamiento cortoplacista del mercado de capitales. La colocación típica fue a 30 días. Las inversiones de modernización de equipo que efectuaron las empresas, se hicieron con crédito externo" (Canitrot, 1981) (125); "el defecto básico de la reforma financiera

(125) "Desde setiembre de 1977 a las empresas les comenzó a resultar beneficioso endeudarse en el exterior" (PENA, 1978).

fue que no incluyó mecanismos tendientes a alentar los depósitos y préstamos a mediano y largo plazo" (Cavallo, 1980b); "el sistema financiero diseñado en 1977 tenía graves defectos intrínsecos. La definición de activos financieros, la atribución a acreedores y deudores del riesgo de cambio en los precios y la posición prominente desempeñada por los bancos comerciales, fueron las causas más importantes de la reducción de los plazos de colocaciones y créditos a su mínima expresión, aproximadamente un máximo de 30 días... No sólo el sistema financiero no cumplió la función esencial de estirar los plazos de los préstamos, sino que las condiciones inflacionarias y la no asunción de riesgos hicieron que la extensión de plazos fuera nula. A partir de esta característica pueden encontrarse un cúmulo de defectos, ineficiencia social en la asignación de recursos productivos, fragilidad de la posición de las entidades financieras, ausencia de un mercado a largo plazo, aparición del concepto de calce (en el plazo) de las operaciones, excesiva movilidad de recursos financieros, etc." (Arnaudo, 1986). Leiderman y Blejer (1987) analizaron la estructura temporal de los depósitos a plazo fijo (a 30, 60, 90 y 180 días) desde la liberación de las tasas de interés hasta fines de 1981, encontrando que "la información económica disponible para los agentes económicos a comienzos de cada mes *podía* ser utilizada para predecir la estructura temporal de tasas de interés... Las estimaciones para Argentina se parecen muchísimo a las obtenidas en mercados más desarrollados y estables como Estados Unidos, lo cual implica que la reforma financiera que tuvo lugar en Argentina no contribuyó al mal funcionamiento del mercado, sino a un comportamiento característico de los mercados más maduros y desarrollados" (126).

El *crédito al sector privado* aumentó *10,1%* mensual entre marzo de 1976 y de 1981, *más que cuadruplicándose* en términos del PBI, ya que pasó de *6,5%* en marzo de 1976, a *28%* en igual mes de 1981.

"Las fuentes de crédito al sector privado provenían en 1976 de los redescuentos originados en el régimen de nacionalización vigente, las aceptaciones y, en forma creciente, los certificados de depósito a plazo recientemente creados" (Arnaudo, 1986). Todo esto cambió con la reforma financiera. El cuadro Nº 21 muestra la evolución del crédito al sector privado en términos nominales y reales, entre mayo de 1977 y marzo de 1981. Deflactado por precios mayoristas dicho crédito aumentó *220%* entre el comienzo de la reforma financiera y marzo de 1981, mientras que deflactado por un índice construido en base a la tasa de interés activa (indicador de la "plata fresca" que le llegaba a los deudores) aumentó *72%* entre las referidas fechas. Deflactado por precios mayoristas el crédito creció hasta enero de 1981, mientras que deflactado por la tasa de interés activa creció hasta junio de 1980, declinando desde entonces.

(126) En algún momento el plazo mínimo de los depósitos se redujo a 7 días.

CRÉDITO DEL SISTEMA MONETARIA AL SECTOR PRIVADO

Cuadro Nº 21

Fin de	Crédito (millones depesos moneda nacional)	Crédito (mayo de 1977=100)	Precios mayoristas (mayo de 1977=100)	Interés activa (mayo de 1977=100)	Crédito/ IPM (mayo de 1977=100)	Crédito/ interés activa (mayo de 1977=100)
May. 77	167.164.800	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Jun.	199.466.800	119,3	106,6	107,4	111,9	111,1
Jul.	229.185.700	137,1	112,7	115,1	121,6	119,1
Ago.	262.618.700	157,1	126,9	124,6	123,8	126,1
Set.	294.172.200	176,0	136,1	136,0	129,3	129,4
Oct.	317.157.000	189,7	154,6	152,6	122,8	124,3
Nov.	352.259.900	210,7	166,8	173,5	126,4	121,5
Dic.	381.164.300	228,0	173,8	197,0	131,2	115,7
Ene. 78	410.091.566	245,3	191,6	223,5	128,1	109,8
Feb.	442.333.560	264,6	201,7	248,4	131,2	106,5
Mar.	500.959.530	299,7	220,0	271,5	136,2	110,4
Abr.	542.162.530	324,3	239,9	294,1	135,2	110,3
May.	589.210.136	352,5	261,5	318,1	134,8	110,8
Jun.	644.821.824	385,7	274,0	344,5	140,8	112,0
Jul.	720.508.120	431,0	287,5	372,2	149,9	115,8
Ago.	798.814.340	477,9	312,3	401,2	153,0	119,1
Set.	864.293.184	517,0	333,2	430,7	155,2	120,1
Oct.	968.554.215	579,4	366,3	462,4	158,2	125,3
Nov.	1.079.006.656	645,5	397,4	497,5	162,4	129,7
Dic.	1.205.828.514	721,3	422,7	536,7	170,6	134,4
Ene. 79	1.302.058.600	778,9	465,2	577,4	167,4	134,9
Feb.	1.407.238.700	841,8	502,2	618,1	167,6	136,2
Mar.	1.535.019.500	918,3	542,7	661,6	169,2	138,8
Abr.	1.692.723.400	1.012,6	577,7	708,3	175,3	143,0
May.	1.884.859.600	1.127,5	629,8	758,9	179,0	148,6
Jun.	2.111.024.000	1.262,8	695,8	813,9	181,5	155,2
Jul.	2.337.814.900	1.398,5	748,1	875,8	186,9	159,7
Ago.	2.581.317.700	1.544,2	857,7	945,3	180,0	163,4
Set.	2.847.130.100	1.703,2	902,8	1.021,2	188,7	166,8
Oct.	3.168.820.500	1.895,6	912,3	1.101,9	207,8	172,0
Nov.	3.551.300.000	2.124,4	943,7	1.178,7	225,1	180,2
Dic.	4.002.300.000	2.394,2	967,5	1.258,5	247,5	190,2
Ene. 80	4.360.000.000	2.608,2	1.008,8	1.342,0	258,5	194,3
Feb.	4.677.100.000	2.797,9	1.050,7	1.422,6	266,3	196,7
Mar.	4.973.500.000	2.975,2	1.091,2	1.501,7	272,6	198,1
Abr.	5.312.800.000	3.178,2	1.133,3	1.579,7	280,4	201,2
May.	5.649.300.000	3.379,5	1.194,2	1.664,4	283,0	203,0
Jun.	6.091.200.000	3.643,8	1.281,8	1.770,4	284,3	205,8
Jul.	6.473.800.000	3.872,7	1.319,4	1.894,4	293,5	204,4
Ago.	6.817.500.000	4.078,3	1.357,8	2.007,1	300,4	203,2
Set.	7.211.600.000	4.314,1	1.397,0	2.117,1	308,8	203,8
Oct.	7.609.400.000	4.552,0	1.472,6	2.227,2	309,1	204,4
Nov.	7.943.900.000	4.752,1	1.511,5	2.347,0	314,4	202,5
Dic.	8.344.900.000	4.992,0	1.523,4	2.493,9	327,7	200,2
Ene. 81	8.555.200.000	5.117,8	1.560,9	2.657,8	327,9	192,6
Feb.	8.948.000.000	5.352,8	1.641,5	2.877,8	326,1	186,0
Mar.	9.195.100.000	5.500,6	1.720,6	3.195,8	319,7	172,1

Fuente: Elaborado en base a BCRA e INDEC.

b. Tasas de interés. "El quebrantamiento de las expectativas inflacionarias fue un punto clave del proceso de aumento de la demanda de dinero. Para tal logro, la existencia de un gobierno estable con autoridad y con un programa económico global y coherente desempeñó un papel central... El principal instrumento para lograr una mayor demanda de dinero fue el au-

mento de los rendimientos reales de los activos financieros" (BCRA, Memoria 1976). "La actual política de tasas de interés del BCRA, más que un 'invento' de las autoridades, es un requerimiento de la población que afortunadamente ha sido liderado por la iniciativa de las autoridades" (de Pablo, 1980c, pero escrito en enero de 1977).

Las tasas de interés continuaron siendo fijadas por el BCRA hasta la reforma financiera... en el segmento regulado del mercado financiero institucionalizado ("en junio de 1976 la tercera parte del total del crédito estaba a tasa regulada". Arnaudo, 1978). Además de lo cual la ley 21.308, del 7 de mayo de 1976, creó un *impuesto* de 8,5% semestral (17,7% equivalente anual) a los beneficiarios de *créditos*, el cual fue eliminado por la ley 21.573, del 6 de mayo de 1977; la ley 21.415, del 13 de setiembre de 1976, hasta el 31 de diciembre de dicho año creó un *impuesto* de 0,2% a los *débitos* en cuenta corriente, exceptuando al Estado, diplomáticos, mercados de valores y operaciones sobre divisas; el decreto 2738, del 3 de noviembre, aumentó las exenciones, incluyendo por ejemplo a los agentes de bolsa; y la ley 21.491, del 30 de diciembre, prorrogó hasta el 31 de diciembre de 1977, el impuesto a los débitos bancarios creado por la ley 21.415, reduciendo la tasa de *0,2%* a *0,1%*.

Finalmente la circular RF 8, del 16 de mayo de 1977, terminó de *liberar* las tasas de interés activas (las que pagan los deudores) a partir del 1 de junio de dicho año, en tanto que la circular RF 10, de la misma fecha, hizo lo propio con las tasas de interés pasivas (las que cobran los ahorristas). "La libertad de tasas de interés, que no surgió de la Ley de Entidades Financieras sino de la reforma de la carta orgánica del BCRA, surgió tanto de la convicción como de la necesidad de ir a un mercado de tasas libres" (Diz, 1982).

En un marco de tasas libremente pactadas entre las entidades financieras y el público, en el plano puramente instrumental la circular BCRA RF 12, del 16 de mayo de 1977, dispuso que, tanto en las operaciones de captación de fondos como en las de préstamos, las entidades financieras deberían publicar la tasa de interés *anual efectiva*, equivalente al cálculo de los intereses en forma *vencida, sobre saldos* ("la introducción masiva de calculadoras, posibilitó hacer rápido las operaciones. Antes los certificados de depósitos había que retirarlos 1 ó 2 días después". Diz, 1994) (127); y la circular RF 1050, del 1 de abril de 1980, autorizó a las entidades financieras a indexar préstamos utilizando como factor de corrección un índice basado en la encuesta

(127) En las operaciones comerciales la resolución 266 de la secretaría de Comercio, del 9 de agosto de 1976, dispuso que las ventas en cuotas debían exhibir la tasa de interés anual vencida, indicando que "se computará todo cargo que deba pagarse por sobre el precio de contado", en tanto que la resolución 325, del 16 de setiembre de 1976, puntualizó que el interés anual vencido se calculará sobre el saldo de deuda, para lo cual sugirió calcular primero la tasa de interés directa, convirtiéndola luego en la correspondiente tasa de interés sobre saldos, según las tablas que había publicado el BCRA.

diaria de tasas de interés abonadas por depósitos a plazo, que recopilaba el propio BCRA ("la circular 1050 no es nada más que una manera distinta de expresar la tasa de interés. Criticar la 1050 es criticar el nivel de las tasas de interés". Diz, 1982) (128).

El cuadro Nº 22 muestra la evolución de las tasas de interés activas y pasivas, en términos nominales y reales, durante el período en consideración. ¿Qué ocurrió con las referidas tasas a partir de la reforma financiera? "El mercado financiero se comportó eficientemente entre junio de 1977 y agosto de 1981, en el sentido de que la inflación *esperada* se reflejó plenamente en la tasa de interés nominal (el subrayado es mío)" (Carlos, 1983). Quien depositó *$ 1* en mayo de 1977, incluyendo intereses, en términos reales en marzo de 1981 tenía *$ 0,74*, porque la tasa de interés real pasiva fue de *menos 0,6% mensual* durante el período, resultado de una tasa nominal de 6,6% e inflación, medida por precios al consumidor, de 7,3% (129); mientras que quien pidió prestado *$ 1* en mayo de 1977, incluyendo intereses, en términos reales en marzo de 1981 debía *$ 1,86*, porque la tasa de interés real activa fue de *1,3% mensual* durante el período, resultado de una tasa nominal de 7,8% e inflación, medida por precios mayoristas, de 6,4% (130). En una palabra, durante el período en consideración "las tasas reales de interés no alcanzaron a compensar totalmente al ahorrista, a la vez que el sector productivo se enfrentó a tasas reales de interés no sólo positivas sino de magnitud considerable" (Gaba, 1981), debido al aumento del *spread* (131) y a la diferente evolución de los índices de precios. La caída en el valor real del ahorro se dio en forma paulatina, durante el segundo semestre de 1977 y todo 1978, mientras que el aumento del valor real de las deudas ocurrió principalmente durante un par de períodos: noviembre de 1977 a julio de 1978 y enero de 1980 a marzo de 1981 ("hacia fines del período Martínez de Hoz las tasas de interés reales [activas] llegaron a niveles sólo compatibles con la destrucción del sistema productivo". Di Tella, 1982).

---

(128) Ninguna legislación puede solucionar el problema de que el "precio de contado" utilizado para el cálculo de la tasa de interés, sea el *verdadero* precio al cual se salda la transacción cuando se efectúa de contado, verdadero "talón de Aquiles" de cualquier cálculo de este tipo.

El mecanismo de la circular 1050 fue propuesto de manera independiente por ALDO ANTONIO DADONE y ARMANDO PAULINO RIBAS.

(129) "Las tasas pasivas de interés, deflactadas por precios al consumidor, fueron siempre negativas, excepto a comienzos de 1981. Este resultado desvirtúa apreciaciones referidas a que la liberación de tasas de interés fue contraproducente por retribuir al ahorrista con una tasa de interés demasiado elevada, por una inversión sin riesgo al existir la garantía estatal sobre los depósitos" (GABA, 1981). "Las tasas de interés pasivas se movieron de manera similar a las tasas de interés de las Letras de Tesorería" (BALINO, 1981).

(130) Nivel general. En rigor hubo tantas tasas reales como precios relevantes para el cálculo de la tasa de interés real. En particular, en 1980 "el sector privado que produce bienes comercializables paga tasas de interés entre 30% y 40% [anual] en términos reales" (RIBAS, 1980a).

(131) "La diferencia entre tasas de interés activas y pasivas aumentó significativamente luego de la reforma financiera" (ARNAUDO, CAVALLO y DADONE, 1978).

TASAS DE INTERÉS

Cuadro Nº 22

Período	Pasiva					Activa					Tasa pasiva real	Tasa activa real
	Nominal		Precios al consumidor	Real		Nominal		Precios mayoristas	Real			
	Regulada	Libre		Regulada	Libre	Regulada	Libre		Regulada	Libre		
	(efectivas mensuales, en %)										(índices, mayo 1977 = 100)	
Abr. 76	3,3		33,9	-22,8		4,0		26,3	-17,7			
May.	3,3		12,1	-7,8		4,0		4,8	-0,7			
Jun.	3,3		2,7	0,6		4,0		4,7	-0,7			
Jul.	3,3		4,2	-0,9		4,0		6,1	-2,0			
Ago.	3,3		5,5	-2,1		4,0		8,0	-3,7			
Set.	3,3		10,6	-6,5		4,0		8,8	-4,4			
Oct.	4,6		8,5	-3,6		4,0		4,4	-0,4			
Nov.	4,6		8,0	-3,1		4,0		6,8	-2,7			
Dic.	4,6		14,3	-8,5		4,0		6,5	-2,3			
Ene. 77	4,6		8,0	-3,2		4,0		13,8	-8,6			
Feb.	4,6		8,3	-3,4		4,0		7,0	-2,8			
Mar	4,6		7,5	-2,8		4,0		3,9	0,1			
Abr.	4,6		6,0	-1,3		4,0		5,7	-1,7			
May.	4,6		6,5	-1,8		4,0		6,3	-2,2		100,0	100,0
Jun.		6,1	7,6		-1,4		7,4	6,6		0,7	98,6	100,7
Jul.		6,6	7,4		-0,7		7,2	5,7		1,4	97,9	102,1
Ago.		7,3	11,3		-3,6		8,2	12,6		-3,9	94,4	98,2
Set.		8,0	8,3		-0,3		9,2	7,3		1,8	94,2	99,9
Oct.		9,4	12,5		-2,8		12,2	13,5		-1,1	91,6	98,8
Nov.		10,3	9,0		1,1		13,7	7,9		5,3	92,6	104,0
Dic.		10,5	7,3		3,0		13,6	4,2		9,0	95,4	113,4
Ene. 78		10,3	13,4		-2,7		13,4	10,2		2,9	92,9	116,7
Feb.		8,3	6,2		1,9		11,1	5,3		5,6	94,7	123,2
Mar		7,1	9,5		-2,2		9,3	9,1		0,2	92,6	123,4
Abr.		6,7	11,1		-3,9		8,3	9,1		-0,7	89,0	122,6
May.		6,9	8,7		-1,7		8,2	9,0		-0,7	87,5	121,7
Jun.		7,2	6,5		0,6		8,3	4,8		3,3	88,0	125,7
Jul.		6,9	6,6		0,3		8,0	4,9		3,0	88,3	129,5
Ago.		6,8	7,8		-1,0		7,8	8,6		-0,8	87,4	128,5
Set.		6,2	6,4		-0,1		7,4	6,7		0,6	87,3	129,3
Oct.		6,4	9,8		-3,0		7,4	9,9		-2,3	84,7	126,3
Nov.		6,7	8,8		-1,9		7,6	8,5		-0,9	83,1	125,2
Dic.		7,0	9,1		-1,9		7,9	6,4		1,4	81,5	126,9
Ene. 79		6,8	12,8		-5,3		7,6	10,0		-2,2	77,2	124,1
Feb.		6,4	7,4		-1,0		7,1	8,0		-0,8	76,4	123,1
Mar		6,4	7,7		-1,3		7,0	8,1		-1,0	75,4	121,9
Abr.		6,4	7,0		-0,5		7,1	6,5		0,6	75,0	122,6
May.		6,5	6,9		-0,4		7,1	9,0		-1,7	74,7	120,5
Jun.		6,7	9,7		-2,8		7,3	10,5		-2,9	72,6	117,0
Jul.		7,0	7,2		-0,2		7,6	7,5		0,1	72,5	117,1
Ago.		7,3	11,5		-3,7		7,9	14,7		-5,9	69,8	110,2
Set.		7,4	6,8		0,5		8,0	5,3		2,6	70,2	113,1
Oct.		7,2	4,3		2,7		7,9	1,1		6,8	72,1	120,8
Nov.		6,2	5,1		1,0		7,0	3,4		3,4	72,8	124,9
Dic.		5,9	4,5		1,3		6,8	2,5		4,1	73,8	130,1
Ene.80		5,8	7,2		-1,4		6,6	4,3		2,3	72,8	133,0
Feb.		5,2	5,3		-0,2		6,0	4,1		1,8	72,6	135,4
Mar		4,8	5,8		-0,9		5,6	3,9		1,6	72,0	137,6
Abr.		4,5	6,2		-1,6		5,2	3,9		1,3	70,8	139,4
May.		4,5	5,8		-1,2		5,4	5,4		0,0	70,0	139,4
Jun.		5,3	5,7		-0,4		6,4	7,3		-0,9	69,7	138,1
Jul.		6,0	4,6		1,4		7,0	2,9		3,9	70,7	143,6
Ago.		5,0	3,4		1,5		6,0	2,9		3,0	71,8	147,8
Set.		4,3	4,5		-0,2		5,5	2,9		2,5	71,6	151,5
Oct.		4,3	7,6		-3,1		5,2	5,4		-0,2	69,4	151,2
Nov.		4,6	4,7		-0,1		5,4	2,6		2,7	69,4	155,3
Dic.		5,4	3,8		1,6		6,3	0,8		5,4	70,5	163,7
Ene.81		5,6	4,9		0,7		6,6	2,5		4,0	71,0	170,3
Feb.		6,6	4,2		2,4		8,3	5,2		3,0	72,6	175,3
Mar		8,1	6,0		2,0		11,1	4,8		5,9	74,1	185,7

Fuente: Elaborado en base a BCRA, El Cronista, Gaba (1977), INDEC y Rodríguez e Iacobellis (1979).

¿Qué le ocurrió a las tasas de interés *en dólares*, es decir, las tasas de interés nominales en pesos, deflactadas por la tasa de devaluación? (132). Quien vendió dólares en el momento mismo en que comenzó la reforma financiera, los colocó a interés en pesos, volviendo a comprar dólares a fines de 1980, *cuadruplicó* su capital en 3 años y medio; en tanto que la tasa de interés activa, deflactada por la tasa de devaluación, casi *sextuplicó* el valor de las deudas entre junio de 1977 y fines de 1980.

"¿Por qué fueron elevadas las tasas de interés [activas] durante las primeras etapas de la reforma financiera? ¿Por qué, en diversos momentos, se amplió tanto la separación entre tasas de interés activas y pasivas?... Al analizar el comportamiento de las tasas de interés hay que distinguir las primeras etapas de cualquier reforma financiera, de lo que sigue. La inestabilidad inicial de las tasas se explica por la herencia recibida. Esta clase de comportamiento se hace bien patente en las oscilaciones de las tasas de fines de 1977 y principios de 1978... La inflación fue disminuyendo durante el período, por lo que la tasa esperada de inflación, en la medida en que se basó (al menos parcialmente) en la inflación histórica, sobrestimó la tasa de inflación que finalmente se verificó. En otros términos, la tasa de interés *ex-ante* fue inferior a la tasa *ex-post*" (Mathieson, 1982). "La hipótesis más importante para analizar las altas tasas reales de interés [activas] se refiere a las expectativas y la incertidumbre" (Nogués, 1983a). "La alta tasa de interés real [entre 1978 y 1980] se debió a una combinación de alta tasa de interés internacional, incertidumbre cambiaria y garantía de los depósitos" (Rodríguez, 1983).

c. Rentabilidad y endeudamiento. Entre mayo de 1977 y marzo de 1981 aumentaron simultáneamente el volumen del crédito en términos reales, y la tasa de interés real. ¿Por qué ocurrió esto y qué significó para los deudores, particularmente para las empresas deudoras?

"30 años de tasas de interés negativas en términos reales generaron la fascinación, la alucinación, del crédito. La expresión 'beneficiario del crédito' lo confirma. Quien recibía un crédito se beneficiaba. No se nos ocurría hablar del 'beneficiario del pan', o del 'beneficiario de la camisa', porque estos últimos pagaban un precio verdadero" (Diz, 1982); "la reforma introdujo un importante impacto negativo sobre muchas empresas carentes de una adecuada estructura de capital, puesto que existía una desproporcionadamente alta

(132) El lector debe resistir la tentación de asimilar tasas de interés "en dólares", con tasas de interés "reales", ya que durante el período en consideración "la selección de la canasta para 'medir' la inflación juega un rol muy importante en la estimación de las diferenciales de tasas de interés, puesto que la 'inflación internacional' medida con canastas internas, puede diferir de manera sustancial con la medida con canastas internacionales [punto que ya se vio durante el análisis de "las tablitas]" (ARRIAZU, 1983). "La diferencial entre las tasas de interés interna e internacional, ajustada por modificaciones en el tipo de cambio, no muestra ninguna autocorrelación. Lo cual sugiere que aunque los mercados financieros local e internacional no eran sustitutos perfectos, el sistema financiero argentino adoptaba sus decisiones incorporando toda la información disponible" (BLEJER, 1982).

proporción de crédito subsidiado, que se tomaba como capital operativo, a tasas de interés reales negativas. Muchas empresas encontraron dificultades en llevar a cabo la necesaria transformación en su estructura de financiamiento" (Martínez de Hoz, 1991). "Se tardó mucho en entender lo que significaba alto endeudamiento con tasas de interés positivas en términos reales. Complementariamente, las entidades con recursos prestables debían colocarlos con rapidez y probablemente sus análisis de riesgo crediticio fueron poco rigurosos. Así se fue formando un círculo de 'complacencias' entre inversores, entidades financieras y tomadores de crédito, donde el cordón que los unía era la garantía de los depósitos" (Adamo, 1980).

Además de la demora en entender el cambio y la "apuesta" a la transitoriedad de la reforma financiera, el mayor endeudamiento derivó de la caída de la rentabilidad empresaria. "En la medida en que la caída del ingreso del sector comerciable aumenta, su rentabilidad se hace negativa y su demanda de crédito responde no a la disponibilidad de un proyecto rentable sino precisamente lo contrario. En estas condiciones la demanda de crédito aumenta en la misma medida en que se deteriora el ingreso de las empresas. Los bancos se ven obligados a seguir prestando pues de lo contrario el reconocimiento de la pérdida implicaría su traslado al sistema financiero... Y el aumento de la demanda de crédito aumenta la tasa de interés" (Ribas, 1980) (133). "Los bancos quiebran porque las empresas quiebran. ¿Por qué quebraron éstas? Una explicación utiliza el concepto de expectativas sectoriales frustradas, resultantes de una incorrecta predicción de la evolución futura de la tasa de interés real que deben enfrentar algunos sectores. Esta incorrecta predicción es probablemente la principal causante de la liquidación, en el período 1977-1980, de importantes entidades financieras... También es posible explicar los altos niveles de la tasa real de interés, por el régimen de garantía de depósitos y por el alto porcentaje de inmovilización e incobrabilidad en las carteras activas de las entidades que continuaron con problemas dentro del sistema financiero... Cuando el rendimiento de la cartera activa disminuye, y no alcanza a cubrir las erogaciones que exige la cartera pasiva, se hace necesario recurrir a un aumento de los depósitos para cubrir el déficit de caja. El aumento de depósitos sólo puede hacerse aumentando la tasa real pasiva de interés, pero el aumento de la tasa pasiva a su vez aumenta el déficit de caja que, a su vez, requiere que se aumente más la tasa real de interés y así el sistema continúa en forma explosiva" (Fernández, 1982) (134). "El efecto combinado de las altísimas tasas reales de interés, la competencia de los bienes importados y la recuperación del salario real, provocaron simultáneamente una caída de rentabilidad y un aumento sin precedentes en el grado de insolvencia en una

(133) Actualización a 1980 de "La nueva trampa de la liquidez", que Ribas (1969) desarrollara durante la gestión Krieger Vasena.

(134) "Estallada la crisis [en abril de 1980], ésta se convirtió en un motor per se de cambios en las expectativas, dada la percepción de que el deterioro de la rentabilidad de algunos sectores está en la base de la inmovilización de parte de las carteras bancarias que motivó la intervención del BCRA" (Damill y Frenkel, 1985).

amplísima franja de empresas de distintos tamaños y sectores... El aumento de la incobrabilidad y/o la quiebra de numerosas empresas afectaron automáticamente la rentabilidad y la solvencia de las entidades financieras... La crisis financiera deriva de las políticas de apertura financiera y comercial, no de la garantía de los depósitos" (Feldman, 1983). "Una especial circunstancia coyuntural afecta desfavorablemente al sector productivo, derivada de la influencia combinada de un triple efecto 'tenaza', que opera vía tarifas públicas, salarios y tasas de interés... El panorama se puede complicar en el segundo semestre de 1980, si el riesgo cambiario subjetivamente apreciado por los empresarios aumenta" (Guadagni, 1980).

¿Qué hicieron muchas empresas, en este contexto? "En condiciones de baja rentabilidad, a las empresas les resultó muy difícil cambiar su estructura financiera... Las empresas siguieron pagando altas tasas de interés y aumentando su endeudamiento. Tanto los deudores como las instituciones financieras apostaron a un futuro mejor, en vez de forzar quiebras ya" (Dagnino Pastore, 1983). "El 'costo por la incertidumbre' del rumbo futuro de la política económica es importante en estos momentos, y representa un escollo significativo para todo proyecto de inversión en tecnología o en expansión de la industria exportadora... Es justificable y 'racional' la actitud del empresario que computa los riesgos de una eventual modificación en la filosofía económica, dada la experiencia vivida en el pasado reciente, y no se lo debería calificar de 'ineficiente' si sus costos se incrementan por este motivo" (Catena, 1980). "El proceso de cierre de empresas no ha sido más extendido por el elevadísimo costo y la irreversibilidad de la liquidación de una planta fabril —la desintegración de los equipos humanos, el alto costo de los despidos, los sobrantes de stocks sin elaborar y gran parte del activo fijo convertido en chatarra—. A raíz de lo cual muchas empresas, antes que liquidar, optaron por ir acumulando pérdidas, en la esperanza de que la situación se modificara" (Diamand, 1980) (135).

"Desde los inicios de la década de 1980, 2 temas que hasta entonces habían recibido escasa atención, pasaron a ocupar un lugar preponderante en el debate económico latinoamericano: el del endeudamiento externo global de los países de la región y el del endeudamiento de sus sectores privados, en particular el del sector empresario" (Arriazu, López Murphy y Leone, 1987). Referidos al caso argentino y por orden cronológico, sobre la segunda cuestión a continuación se sintetizan los trabajos Cavallo y Petrei (1981), Petrei y de Melo (1985), Arriazu, López Murphy y Leone (1987) y Fernández Ansola (1988). Desde el punto de vista de las decisiones adoptadas en 1982,

---

(135) CARBAJAL (1980) calculó en cuánto tiempo quiebra una empresa, en función de la diferencia entre la tasa de interés que paga y la de retorno por una parte, y su grado de endeudamiento por la otra. Ejemplo "representativo" de Argentina 1980: si la tasa de retorno es 14% anual, y la tasa de interés real es 32% anual, una empresa quiebra en *6,95* años si debe 25% y financia 80% con capital propio, en *3,45* años si debe 50%, en 2 años si debe 2/3 y en *1,45* años si debe 75%.

que serán analizadas en el próximo capítulo, el primer trabajo se conoció "ex-ante", el resto "ex-post".

Cavallo y Petrei (1981) analizaron el comportamiento de las fuentes de financiamiento de 78 empresas. "Las amortizaciones y las ganancias operativas fueron las fuentes más importantes y estables de origen interno, la inversión extranjera directa durante el período Krieger Vasena, y la deuda durante el período Martínez de Hoz, las más importantes de origen externo... Aumentó la deuda a largo plazo para compensar la fuerte caída en la rentabilidad, consecuencia del aumento en los costos financieros y en 1980 por caída de márgenes de ganancia... En la deuda a corto plazo cayó el financiamiento comercial y aumentó el bancario... La caída en la tasa de ganancia fue particularmente intensa en el caso de los bienes comercializables. El acceso al crédito internacional fue más fácil para los productores de bienes no comercializables, por lo que las dificultades creadas por la política de estabilización fueron más importantes para los productores de bienes comercializables... El peso del programa antiinflacionario no se repartió por igual, recayendo de manera particularmente intensa en las empresas pequeñas y en los productores de bienes comercializables, que no tuvieron más remedio que pagar las tasas de interés del mercado local... El costo financiero para las empresas pequeñas fue casi 3 veces el de las grandes... [Conclusión] la experiencia de Argentina entre 1970 y 1976 muestra que la relajación de las metas antiinflacionarias, la inflación descontrolada y las tasas negativas de interés real, generan una solución automática para el financiamiento del sector privado. En estas circunstancias, lo más importante para el sector privado era vencer las limitaciones a la disponibilidad crediticia y poder usufructuar el mayor subsidio posible otorgado por el sistema financiero. En este contexto, el crédito internacional era evitado, a menos que pudiera ser contraído con seguro de cambio... La cuestión analítica central es la siguiente: ¿por qué las empresas siguieron apoyándose en el financiamiento a través de deudas, a pesar de resultar muy costoso en términos reales? Además de que a veces no tuvieron alternativa, la respuesta está en las dudas que los empresarios tuvieron, de las promesas gubernamentales de mantener la estrategia antiinflacionaria, que los llevó a pensar que [como en el pasado] la etapa de crédito caro sería transitoria" (Cavallo y Petrei, 1981).

Sobre la base de una encuesta realizada a 9 empresarios entre mayo y setiembre de 1983 (2 pertenecientes a grupos, 4 empresas de familia, 3 de propiedad distribuida entre muchos; 4 grandes, el resto medianas), Petrei y de Melo (1985) concluyeron que "ninguno de los cambios macroeconómicos calificados como favorables por los economistas, fueron considerados como particularmente importantes por los empresarios... Hubo un importante desfasaje (entre 3 y 20 meses) entre el anuncio de las reformas y el comienzo del correspondiente ajuste de las empresas entrevistadas; menor en el caso de las empresas más grandes, aunque la muestra es muy pequeña para deducir conclusiones de manera robusta... Todas las respuestas reflejan falta de credibilidad respecto a la duración y éxito inicial de las reformas... Las dificultades fueron percibidas como transitorias, y con frecuencia los gerentes prefirieron mantener a sus trabajadores, aunque con menor productividad, a en-

frentar los costos asociados con la reorganización y reentrenamiento de personal cuando llegara la reactivacion".

Calculando el *Patrimonio Financiero Neto* (PFN), "lo cual implicó un gran esfuerzo, porque no existe", Arriazu, López Murphy y Leone (1987) trataron de determinar "si la evolución de los niveles de endeudamiento respondió a simples cambios en las preferencias por la liquidez (endeudamiento para financiar la acumulación de activos financieros), a procesos de inversión (acumulación de capital físico) o al financiamiento de desequilibrios en los flujos de ingresos y gastos corrientes (déficit operativos). Entre fines de 1977 y de 1980 los activos del sector privado crecieron 1.104% en términos nominales, y los pasivos 1.612%, como consecuencia de lo cual el PFN aumentó 112%; mientras que deflactados por precios mayoristas los activos aumentaron 37% y los pasivos 95%, de manera que el PFN *disminuyó 76%*.

Por último Fernández Ansola (1988) calculó la relación deuda/capital para un conjunto de empresas, la cual pasó de 0,85 en 1977 a 1,20 en 1980 y a 1,68 en 1981, al tiempo que en el sistema financiero los créditos incobrables pasaron de 2,12% del total de créditos a fines de 1978, a 2,31% a fines de setiembre de 1979, a 6,74% a mediados de 1980 y a 16,53% a fines de 1980. Utilizando un modelo de interacción entre los sectores real y financiero de la economía, Fernández Ansola (1988) explica las altas tasas de interés activas por las incertidumbres sobre la política cambiaria, pero también por la interacción entre los sectores real y financiero durante la liberalización, agregando que "las condiciones iniciales [la forma en que se financiaban las empresas antes de la liberalización financiera] fueron muy importantes para entender los resultados".

. . .

La vida siempre aporta ese componente superficialmente insólito, que buceando un poco también tiene su razón de ser. "No hay crisis textil en Mar del Plata", tituló *La Nación* un artículo publicado el 8 de febrero de 1980. La nota se basaba en un comunicado dado a conocer por la Cámara Textil de la referida ciudad, en el cual aclaraban que "nuestras fábricas, salvo escasísimas excepciones, están trabajando a pleno, nuestra producción está siendo totalmente colocada, y nuestra industria no elabora 'verano' e 'invierno', por lo cual la crisis de ciertas ramas de la industria textil, reiteramos, no nos alcanza". ¿Qué inspiró semejante declaración, cuando lo típico de los pronunciamientos empresarios consiste en puntualizar "lo mal que nos va", para poder solicitar moratorias impositivas y previsionales, reducción de intereses, etc.? Que las entidades financieras les siguieran prestando, sin hacerle caso a los "rumores altamente nocivos" referidos a la industria textil.

4.4. Política fiscal

Dado que "el déficit fiscal durante el primer trimestre de 1976 era de *13%* del PBI" (Diz, 1994), también en el plano fiscal el equipo económico del Proceso tuvo que adoptar medidas desde el momento mismo en que comenzó su gestión.

Para un mejor análisis, la presentación que sigue distingue las disposiciones adoptadas para modificar los ingresos públicos, las orientadas al gasto público, y las referidas a la financiación del déficit fiscal. Luego de lo cual se analizan los números fiscales correspondientes al período en consideración.

4.4.1. Ingresos públicos

"La política tributaria que se instrumentó conformó un sistema cumplible, administrable, coherente, simple y equitativo, que fomentaba la movilidad social ascendente, la inversión de riesgo y no penalizaba la capitalización individual. La mejora de la recaudación fiscal durante la primera parte del Proceso fue la consecuencia de combatir la evasión y no del incremento del peso de los impuestos vigentes" (Tacchi, 1987). "Quien sin conocer otros aspectos analizara la evolución de la presión fiscal en los últimos 20 años, confundiría los períodos populares y los períodos derechistas, ya que en los primeros la carga fiscal bajó y subió en los segundos, una paradoja interesante" (Di Tella, 1980a). "Administré bien la Dirección General Impositiva (DGI) con Carlos Miguel Tacchi y Ricardo Cossio" (Juan Ernesto Alemann, secretario de Hacienda).

a. Creación, derogación y sustitución de impuestos. Además de los gravámenes a los débitos en cuenta corriente y a los créditos bancarios, ya analizados en este capítulo (ver "política monetaria y reforma financiera"), la ley 21.280, del 2 de abril de 1976, *creó* un impuesto de *0,5%* a la transferencia de *acciones, títulos, debentures y demás títulos valores,* incluidos los emitidos por el Estado (136) (el decreto 754, del 9 de junio, reglamentó la ley 21.280); la ley 21.284, dictada en la misma fecha, gravó con *15%* los *beneficios eventuales* superiores a $ley 150.000 (equivalentes a *$us 900*), entendiendo por tales los no alcanzados por el impuesto a las ganancias y los generados en la compraventa de inmuebles (el decreto 142, del 21 de enero de 1977, reglamentó la ley 21.284); la ley 21.287, también del 2 de abril, creó un impuesto de *1,5%* anual a los *capitales* (el decreto 1692, del 13 de agosto, reglamentó la ley 21.287; y la ley 21.588, del 14 de junio de 1977, modificó la referida ley); la ley 21.399, del 2 de setiembre, creó un impuesto de emergencia de *4%* anual a la *producción agropecuaria,* mitad del cual sería computado a cuenta del impuesto a las ganancias (el decreto 349, del 9 de febrero de 1977, *redujo* a *2%* el impuesto creado por la ley 21.399, sobre las ventas que se realizaran en los mercados de hacienda Nacional, de Rosario, de Córdoba, de Tucumán y de Santa Fe; y el decreto 3074, del 6 de octubre, redujo *50%* la alícuota del impuesto creado por la ley 21.399, en el caso de *aves y huevos*); la ley 21.409, del 9 de setiembre de 1976, creó un impuesto

(136) La ley 21.680, del 31 de octubre de 1977, también gravó las transferencias a título oneroso de cuotas o participaciones sociales, de sociedades de responsabilidad limitada, en comandita simple y en comandita por acciones, en la parte correspondiente al capital comanditado.

de emergencia a los *automotores*, según peso y modelo (el "último modelo, categoría más cara", pagó $ley 24.200, equivalentes a *$us 110*); la ley 21.430, del 29 de setiembre, gravó con *3%* los *sueldos*, jubilaciones, honorarios y toda otra clase de retribución derivada de la prestación de servicios; la ley 21.432, también del 29 de setiembre, creó un impuesto *a las transferencias de automotores nuevos*, nacionales e importados, fijando la alícuota en *5%* del valor del rodado; la ley 21.593, del 23 de junio de 1977, fijó el *canon minero*; la ley 21.911, del 19 de diciembre de 1978, modificó diversos impuestos; la ley 22.095, del 26 de octubre de 1979, creó el *Fondo de fomento minero*, gravando con *6%* (2% en el caso de los países limítrofes) a las importaciones de los capítulos 25, 26, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80 y 81 de la NADI, para financiar la investigación minera y la construcción, reconstrucción y mejoramiento de huellas y caminos mineros; y la ley 22.107, del 15 de noviembre, creó el *Fondo nacional de la pesca*, gravando con *2,5%* la primera venta de los recursos vivos del mar con destino al consumo interno o a la exportación, para contribuir a la promoción y desarrollo de la industria pesquera (el decreto 1658, del 14 de agosto de 1980, *suspendió* durante el resto de 1980, en algunos casos, la contribución establecida por la ley 22.107); y la ley 22.319, del 31 de octubre de 1980, *derogó* las franquicias impositivas dispuestas por las leyes 17.428, de 1967, y 18.484, de 1969, referidas a la mecanización de la producción de *pan*.

La ley 22.016, del 15 de junio de 1979, *derogó* la *exención* del pago de impuestos nacionales, provinciales y municipales, a las *empresas mixtas y del Estado* (el decreto 261, del 31 de enero de 1980, reglamentó la ley 22.016; la ley 22.157, del 5 de febrero, dispuso que la prohibición incluida en el art. 5 de la ley 22.016, referida a la prohibición de pactar cláusulas por las cuales las empresas públicas se harían cargo de impuestos que debían ingresar dichas empresas, las empresas con quienes contrataran, no se aplicaría a operaciones y contratos con crédito externo; el decreto 1684, del 18 de agosto, *excluyó* al *BCRA* de las disposiciones de la ley 22.016; y la ley 22.438, del 20 de marzo de 1981, modificó la ley 22.016. Además la ley 22.408, del 20 de febrero de 1981, *suprimió* el impuesto a la transferencia de automotores *usados*, y fijó en *7%* el gravamen con destino al *Fondo nacional de autopistas*.

Por su parte, además de la eliminación de los derechos de exportación, ya analizada en este capítulo (ver "apertura de la economía"), la ley 21.282, del 2 de abril de 1976, *derogó* la ley 20.632, de 1973, que había creado el impuesto al enriquecimiento patrimonial a título gratuito, conocido como el "impuesto a la herencia", "no sólo por su escaso rendimiento fiscal y su alto costo de recaudación para la DGI, sino porque entorpecía y alargaba las sucesiones, y porque en general recaía en las familias en el peor momento (cuando había desaparecido el sostén de la familia)" (Juan Alemann). El decreto 2804, del 5 de noviembre, reglamentó la ley 21.282; y la ley 21.605, del 22 de julio de 1977, modificó la ley 21.282; la ley 21.481, del 30 de diciembre de 1976, *eximió* del pago del impuesto a las ganancias a los ingresos por *derechos de autor*; y la ley 22.293, del 30 de setiembre de 1980, suprimió las contribuciones al siste-

ma de seguridad social a cargo de los empleadores, así como la contribución al Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) (137).

Por último, además de sustituir un conjunto de gravámenes paraarancelarios por sus correspondientes derechos de importación, ya analizados en este capítulo ("ver apertura de la economía"), la ley 21.282, del 2 de abril de 1976, *estableció* durante 10 años un impuesto anual sobre *patrimonios* netos superiores a $ley 5 M. (equivalentes a $us 30.000), aplicando tasas entre *0,5%* y *1,5%* según el monto del patrimonio, sustituyendo el gravamen creado por la ley 20.629, de 1973, y derogando el impuesto correspondiente a los períodos 1973 y 1974; y el decreto 1.690, del 13 de agosto de 1976, dictó las normas que debían cumplimentar los beneficiarios de las exenciones en aquellos casos en que el Estado tomó a su cargo los gravámenes nacionales que pudieran recaer sobre la otra parte contratante, sus proveedores o subcontratistas.

b. Nuevas alícuotas. La ley 21.286, del 2 de abril de 1976, modificó el impuesto a las *ganancias*, reduciendo la tasa a *33%*, ampliando el concepto de sociedades de capital para incluir a las de responsabilidad limitada y comandita por acciones, y eliminando la sobreimposición a las utilidades no distribuidas.

La ley 21.376, del 4 de agosto de 1976, unificó en *16%* la tasa del impuesto al *valor agregado* (IVA), que había sido creado por la ley 20.631, de 1973, con una alícuota general de *13%*. "El 10 de julio de 1980 anuncié una serie de medidas, entre las cuales cabe destacar la generalización del IVA, ampliando la base imponible al incorporar la casi totalidad de los bienes y servicios, junto a la eliminación de 23 impuestos, la mayoría de los cuales afectaba a la producción" (Martínez de Hoz, 1991). A raíz de lo cual la ley 22.294, del 3 de octubre de 1980, elevó a *25%* la tasa del IVA (138), al tiempo que eliminó exenciones (139).

La ley 21.425, del 29 de setiembre de 1976, modificó la determinación del pago de los impuestos *internos*, transformándola de *específica* en *ad va-*

---

(137) Como consecuencia de lo cual fue suprimida la ley 22.187, del 6 de marzo de 1980, que había creado la Contribución unificada de seguridad social, para que los empleadores abonaran de manera conjunta los aportes y contribuciones al sistema de seguridad social, los aportes al Instituto nacional de servicios sociales para jubilados y pensionados, así como los aportes y contribuciones a las Cajas de subsidios y asignaciones familiares, y al FONAVI.

(138) El decreto 2118, del 3 de octubre de 1980, reglamentó la ley 22.294, y disminuyó a *20%* la tasa del IVA, fijando una alícuota diferencial de *10%* para algunos productos.

(139) "Globalmente la reforma deberá ser finalmente neutral en cuanto a la recaudación, computando el sistema impositivo y los aportes parafiscales. Lo que se deje de pagar por cargas sociales se abonará por la vía de impuestos. Ello provocará un cambio de los precios relativos, ya que la incidencia de la reforma no es neutra en cada caso individual", se lee en la exposición de motivos de la ley.

"El programa del 10 de julio de 1980, además de ser bueno tendrá consecuencias importantes y perdurables sobre la estructura económica" (Williams, 1980). El programa implica una "trascendente modificación de nuestro sistema tributario. ¿Por qué se oponen a ella quienes dicen defender los intereses de los trabajadores?" (Cavallo, 1980a).

lorem (ejemplo: en vez de $ x por litro de vino, x% de su precio de venta), gravando con *30%* al *whisky, 5%* a los *vinos comunes* y *5,25%* a los *aceites lubricantes*; y la ley 21.930, del 15 de enero de 1979, "ajustó" la ley 21.425, fijando el impuesto a los *cigarrillos* en 66,5% del precio de venta, mientras que en el caso de los *automotores* de producción nacional, fijó el impuesto entre *1 y 13%* en función del consumo de combustible, y para todos los automotores importados lo fijó en 13% (la posible interpretación "antiapertura" de esta ley ya fue analizada en "apertura de la economía").

Por último el decreto 3615, del 30 de diciembre de 1976, elevó a *5%* el recargo sobre el consumo de *electricidad*, y el decreto 3616, también del 30 de diciembre, fijó en *10%* el impuesto sobre las tarifas de *gas natural* demandadas al norte del río Colorado; la ley 21.519, del 28 de enero de 1977, aumentó *2%* el porcentaje de los gravámenes aplicables a la venta de boletos en el *hipódromo de Palermo*; el decreto 3075, del 6 de octubre, *redujo* a *0,35%* la alícuota para las ventas de *aves* para faena, del impuesto previsto en la ley 20.535, de 1973, que había reorganizado la Junta Nacional de Carnes (JNC); el decreto 1774, del 4 de agosto de 1978, fijó en *0,8%* la alícuota para 1978 sobre las ventas de *ganado bovino*, a efectos del pago de la contribución establecida por la ley 19.852, de 1972, que había creado el *Fondo nacional de sanidad animal*; y la ley 22.364, del 31 de diciembre de 1980, modificó la ley de impuesto a los *sellos*, unificando la alícuota en *2,5%*.

c. Otras modificaciones. En el caso del impuesto *a las ganancias*, la ley 21.367, del 30 de julio de 1976, dispuso que los titulares de establecimientos de *cría e invernada* podrían computar en concepto de *pago a cuenta* del saldo del impuesto a las ganancias, la suma que resultara de multiplicar el incremento en el número de cabezas de *hacienda hembra* operado en cualquier ejercicio, por $ley 1.000; la ley 21.368, también del 30 de julio, acordó un *crédito fiscal* de $ley 1.500 por cabeza de las primeras ventas de *vacunos machos castrados* con destino a faena que se realizaran entre el 15 de octubre de 1976 y el 15 de enero de 1977; el decreto 1693, del 13 de agosto, modificó la reglamentación del impuesto a las ganancias; la ley 21.467, del 26 de setiembre, *eximió* del impuesto a las ganancias a los beneficios derivados de las *Aceptaciones bancarias latinoamericanas*; el decreto 549, del 2 de marzo de 1977, autorizó a *viñateros y empresas vitivinícolas* que destinaran uvas propias para el mercado interno en estado fresco o para pasas, deducir para el impuesto a las ganancias *5%* del valor total del producto despachado al consumo; el decreto 550, también del 2 de marzo, *suspendió* los beneficios establecidos por la ley 20.628, de 1973, para la *implantación de nuevos viñedos y/o la ampliación de los existentes*; la ley 21.604, del 22 de julio, modificó la ley de impuesto a las ganancias; la ley 21.669, del 19 de octubre, dispuso que las personas que *capacitaran personal ferroviario* declarado en situación de apartado del servicio, podrían deducir, de la determinación del impuesto a las ganancias, *100%* de los importes abonados durante el período de capacitación con práctica, en concepto de sueldos y toda otra retribución de carácter periódico correspondiente al personal capacitado; el decreto 809, del 13 de abril de 1978, modificó la reglamentación del impuesto a las *ganancias*; y el decreto 3212, del 29 de diciembre, modificó la reglamentación de diversos impuestos.

La ley 21.575, del 6 de mayo de 1977, *modificó* la ley del impuesto a la *educación técnica*; la ley 22.030, del 17 de julio de 1979, *amplió el ámbito de aplicación* del impuesto para educación técnica; y ley 22.317, del 31 de octubre de 1980, otorgó un *crédito fiscal* para la cancelación de obligaciones impositivas, por partes de quienes sostuvieran *cursos* de educación técnica, de hasta *0,8%* de los sueldos, salarios y remuneraciones abonados por los servicios prestados, abonados al personal ocupado en establecimientos industriales (el decreto 988, del 12 de agosto de 1981, reglamentó la ley 22.317).

Además de lo cual, la ley 21.285, del 2 de abril de 1976, modificó la ley 20.629, de 1973 (impuesto sobre *capitales y patrimonios*); la ley 21.384, del 13 de agosto, dispuso que todos los contratos de *seguros* abonarían el impuesto *interno*; la ley 21.522, del 3 de febrero de 1977, modificó la ley 20.852, de 1974, que otorgaba beneficios a las empresas que intervenían en licitaciones de obras financiadas por el BID; la ley 21.532, del 21 de febrero, modificó la ley de impuestos *internos*; el decreto 671, del 14 de marzo, modificó los límites a partir de los cuales resultaba obligatoria la inscripción de los responsables en el *IVA*; el decreto 2542, del 26 de agosto, dictó las normas para las contribuciones al *FONAVI* por parte de los empleadores y trabajadores autónomos; la ley 22.031, del 7 de julio de 1979, modificó el *IVA* para aplicarlo a ciertas transferencias de *automotores*; y la ley 22.144, del 28 de diciembre, dispuso que no serían de aplicación las exenciones genéricas de impuestos, presentes o futuras, respecto del impuesto a los *combustibles gaseosos* creado por la ley 16.656, de 1964.

d. Presentación espontánea, blanqueo, prisión. El decreto 217, del 23 de abril de 1976, restableció la vigencia del régimen de *presentación espontánea*, aplicable a los vencimientos operados hasta el 31 de marzo de dicho año, cuyos responsables se presentasen hasta el 30 de junio de dicho año; y la ley 21.343, del 30 de junio, suspendió hasta el 31 de julio de 1976 las normas que invalidaban la utilización del régimen de presentación espontánea, a aquellos contribuyentes que estaban sujetos a una inspección efectuada o inminente, u observación de parte de la repartición fiscalizadora o denuncia presentada.

La ley 21.589, del 14 de junio de 1977, posibilitó la *exteriorización patrimonial* para regularizar la situación impositiva al 31 de diciembre de 1976, en los impuestos a las ganancias, ganancias eventuales, sustitutivo del gravamen a la trasmisión gratuita de bienes, a las ventas, al patrimonio neto, internos, etc.; pagando *15%* del monto "blanqueado" en el caso de las empresas, y entre *10% y 15%* según el monto en el de las personas (el decreto 1846, del 28 de junio, reglamentó la ley 21.589).

En tanto que la ley 21.344, del 2 de julio de 1976, *derogó desde su entrada en vigencia* la ley 20.658, de 1974, que había dispuesto penas de *prisión para evasores impositivos y agentes de retención*; pero la ley 21.858, del 15 de agosto de 1978, al modificar los procedimientos del impuesto a las ganancias, *reintrodujo* la sanción de arresto, por hasta 30 días, para quienes luego de haber sido intimados en forma fehaciente no presentaren declaraciones

dentro de los 15 días, o incurrieran en falta de expedición de facturas o documentos equivalentes.

Además de lo cual la ley 21.552, del 4 de abril de 1977, condonó toda deuda por impuesto, actualización, recargo e intereses y eximió de sanción, proveniente del impuesto a la *transmisión gratuita de bienes*, por períodos anteriores al 1 de enero de 1973; y el decreto 2232, del 29 de julio, autorizó la emisión de un *Bono de regularización*, sin interés y a 1 año de plazo, que sería integrado por los contribuyentes que desearan regularizar sus obligaciones fiscales.

e. Ajuste por inflación. La ley 21.281, del 2 de abril de 1976, estableció un régimen de actualización de los créditos a favor del Estado, y de los saldos a favor de los particulares, emergentes de impuestos, tasas, contribuciones y multas, en base a los precios mayoristas; la ley 21.363, del 27 de julio, autorizó a las *provincias* a dictar leyes similares a la 21.281; la ley 21.481, del 30 de diciembre, actualizó e indexó según precios al consumidor, las deducciones por mínimo no imponible y cargas de familia; la ley 21.489, también del 30 de diciembre, para el pago del impuesto a las ganancias autorizó a actualizar el valor de los bienes de cambio existentes al 31 de diciembre de 1976, sobre la base de la variación de los precios mayoristas no agropecuarios, pagando *8%* sobre el aumento del valor de los referidos bienes; la ley 21.734, del 17 de enero de 1978, dispuso que la actualización impositiva se realizara en base al nivel general de los *precios mayoristas*; y la ley 21.894, del 27 de octubre, a partir del 1 de enero de dicho año introdujo el ajuste por inflación para calcular el pago del impuesto a las ganancias, "a través de un método que no obstante resultar de menor exactitud que el integral o similares, es en definitiva ventajoso en virtud de su fácil operabilidad", y que consistió básicamente en calcular los *activos y pasivos expuestos a la inflación, para ajustarlos según precios mayoristas.*

f. Promociones sectoriales y regionales. En esta materia se dictó legislación general y específica, esta última tanto en el plano sectorial como regional.

El decreto 800, del 10 de junio de 1976, delegó en el ministerio de Economía la facultad de *modificar los montos fijados en los contratos aprobados*, o en decretos del Poder Ejecutivo; la ley 21.608, del 23 de julio de 1977, actualizó la legislación en materia de promoción industrial. Al tiempo que *no* comprometió al Estado a otorgar créditos, dispuso el cálculo del *efecto fiscal teórico* (costo para el fisco, beneficio para el contribuyente) de cada proyecto, y la fijación de un *cupo* total destinado a la promoción industrial (el decreto 2541, del 26 de agosto, reglamentó la ley 21.608). "Dentro de los instrumentos de promoción desaparecieron algunos muy importantes, como los aportes a fondo perdido por parte del Estado, los subsidios de todo tipo y los créditos preferenciales... Por otro lado, se introdujo una limitación novedosa: el cupo fiscal anual" (Ferrucci, 1986); "la nueva ley de promoción industrial sancionó un régimen de carácter general que continuaba la tradición ininterrumpida instaurada en 1944, año en que apareció por primera

vez tal figura jurídica en la legislación nacional" (Sourrouille, 1983); y la ley 21.636, del 5 de setiembre, dispuso la aplicación del régimen de *actualización* previsto en la ley 21.281, de 1976, en los *diferimientos de pago de impuestos* acordados en base a los regímenes de promoción regional, sectorial y/o especial.

La ley 22.371, del 13 de enero de 1981, dispuso que los contribuyentes del impuesto a las ganancias que no estuvieran recibiendo beneficios de algún régimen de promoción, podrían obtener un reembolso por las inversiones que realizaran en sus actividades agropecuaria, industrial o minera, equivalente a *10%* de sus compras si desarrollaban sus actividades en Capital Federal y Gran Buenos, a *20%* en regiones no promocionadas, a *30%* en regiones promocionadas, y a *35%* al sur del paralelo 46 (sic) y áreas de frontera (el decreto 708, del 27 de marzo, reglamentó la ley 22.371).

En el plano *sectorial* la ley 21.695, del 30 de diciembre de 1977, creó un régimen de crédito fiscal (monto fijo por hectárea) para alentar la *forestación* y reforestación, que se instrumentaría mediante certificados en base a planes aprobados por el Instituto Forestal Nacional, transferibles por endoso, para ser utilizados en el pago de impuestos; la ley 21.713, del 28 de diciembre, dispuso que las empresas *frigoríficas* podrían deducir, en su determinación del impuesto a las ganancias, hasta *40%* de las sumas invertidas en construcción o adquisición de instalaciones, máquinas, y vehículos; la ley 21.771, del 30 de marzo de 1978, permitió deducir como gasto, a efectos del impuesto a las ganancias, las inversiones realizadas en *construcción de viviendas económicas para alquilar* durante un período mínimo de 60 meses consecutivos, o alternados en lapsos no inferiores a 18 meses (la ley fue reglamentada por el decreto 19, del 3 de enero de 1979); el decreto 1080, del 19 de mayo de 1978, aprobó el *plan nacional de forestación 1978-1982*; el decreto 814, del 11 de abril de 1979, creó el régimen promocional de la industria *petroquímica* hasta el 31 de diciembre de 1985, para "promover la industria petroquímica preferentemente sobre la base de complejos petroquímicos", sobre la base de diferimientos impositivos de los impuestos a las ganancias, IVA, capitales de las empresas y patrimonio neto, entre 6 y 10 años según el tipo de emprendimiento, y exención del impuesto a los sellos y derechos de importación; la ley 22.095, del 23 de octubre, promocionó la actividad *minera*, para asegurar el racional aprovechamiento de los recursos minerales y fortalecer y apoyar la expansión de las empresas mineras de capital nacional, mediante la deducción, para el cálculo del impuesto a las ganancias, de las inversiones realizadas en investigación, prospección y exploración de yacimientos, adquisición de maquinarias y vehículos nuevos de fabricación nacional, bienes importados y construcción, ampliación y refacción de caminos y huellas mineras, y reducción de 100% de la tasa del IVA durante los 7 primeros años, con reducciones menores hasta llegar a 10% en el año decimoquinto (la ley fue reglamentada por el decreto 554, del 24 de marzo de 1981); el decreto 3317, del 21 de diciembre, estableció el régimen de promoción para la industria de *motores* alternativos de combustión interna y a explosión, con el objetivo de "incorporar gradualmente al sector al régimen general de protección arancelaria", que preveía el gradual aumento del componente importado de los mo-

tores y la terminación de la suspensión de importaciones dispuesta en 1967; el decreto 3318, también del 21 de diciembre, reemplazó el régimen de la industria del *tractor* establecido por el decreto 812/73, para "incorporar gradualmente al sector al régimen arancelario general"; y la ley 22.211, del 23 de abril de 1980, estableció un régimen promocional para incrementar la *producción agropecuaria en tierras de baja productividad*, definidas en condiciones de aridez, anegamiento o salinidad, consistente en poder deducir de la base imponible del impuesto a las ganancias, las inversiones realizadas excepto en automóviles, aeronaves, lanchas deportivas, bienes o servicios suntuarios, parques y jardines (el decreto 1848, del 8 de setiembre de 1980, reglamentó la ley 22.211, y el decreto 2392, del 14 de noviembre, complementó dicha reglamentación); y la ley 22.428, del 16 de marzo de 1981, dispuso el *fomento de la conservación de suelos* (el decreto 681, del 27 de marzo, reglamentó la ley 22.428).

Mientras que en el plano *regional* el decreto 1237, del 8 de julio de 1976, creó un régimen de promoción para las provincias de *Río Negro, Neuquén y La Pampa*, integrantes de la región geoeconómica norpatagónica, basado en aportes directos del Estado, subsidios, facilidades para el aprovisionamiento de materias primas, prestación de servicios a precios y tarifas de fomento, compra y/o locación de bienes del dominio del Estado, exención de derechos de importación y del impuesto a las ganancias y liberación del IVA (estos 2 últimos según una tabla con desgravación máxima de *100%* durante los 6 primeros años, de *90%* en el séptimo, *75%* en el octavo, *60%* en el noveno y *45%* en el décimo); el decreto 1238, también del 8 de julio, creó un régimen de promoción para las provincias de *Chubut, Santa Cruz* y territorio nacional de *Tierra del Fuego*, integrantes de la región geoeconómica sudpatagónica, con los mismos beneficios otorgados a la región norpatagónica, pero más generosa tabla de desgravación máxima a lo largo del decenio (el decreto 1188, del 16 de junio de 1980, modificó el decreto 1238/76); el decreto 1239, dictado en la misma fecha, creó un régimen para, entre otras cosas, "consolidar la industria de propiedad nacional ya instalada" en Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, con beneficios similares a los de los decretos anteriormente citados; el decreto 512, del 5 de marzo de 1979, listó las *excepciones* de la prohibición que establece el art. 19 de la ley 21.608, es decir, listó las actividades que podrían realizarse en la *Capital Federal* (ejemplos: elaboración de pan, hielo, productos dietéticos, imprentas, editoriales, talleres de artes gráficas, etc.); la ley 22.021, del 28 de junio, creó un régimen especial de franquicias tributarias para estimular el desarrollo económico de la provincia de *La Rioja*, beneficiando las inversiones que se realizaran entre el 1 de enero de 1978 (sic) y el 31 de diciembre de 1992, mediante la desgravación para el impuesto a las ganancias, de 100% de los montos invertidos en maquinaria agrícola, viviendas únicas para los productores, y equipamiento e instalación de actividades turísticas, la exención del impuesto a las ganancias de los beneficios provenientes de predios adquiridos mediante el régimen de saneamiento de la propiedad rural indivisa y del minifundio (100% durante los 5 primeros años, escala decreciente que termina en 15% en el decimoquinto año), exención del impuesto a los sellos y derechos de importación, y liberación por 15 años del

IVA (140); el decreto 1879, del 3 de agosto, reglamentó transitoriamente los beneficios promocionales para el desarrollo de actividades industriales en la provincia de *San Juan*, "hasta tanto se dicte el régimen de promoción regional general, integrante del sistema de promoción industrial establecido por la ley 21.608", desgravando el impuesto a los capitales y a las ganancias durante 10 años, eximiendo durante igual período el impuesto a los sellos, liberando por 10 años del IVA, y eximiendo de derechos de importación (141); y el decreto 2046, del 24 de setiembre, a los productores los liberó en el IVA del monto de débito fiscal resultante de las ventas que realicen a las plantas industriales ubicadas en la provincia de *Catamarca* beneficiadas por el régimen del decreto 893/74 (142).

...

Los resultados de la promoción industrial fueron analizados por varios autores. "Desde el punto de vista geográfico, *25,9%* del total de inversiones aprobadas según el régimen de la ley 21.608 se instaló en 'zonas avanzadas' (20,6% en la provincia de Buenos Aires, 3,7% en la de Santa Fe y 1,6% en la de Córdoba), el *74,1%* restante en 'zonas en desarrollo' (28,8% en la Patagonia, 24% en el Noroeste —NOA— (143), 7,8% en el Noreste —NEA— (144), 13,5% en la de Cuyo (145)); desde el punto de vista sectorial, 25,4% del total de inversiones correspondió a 'ramas vegetativas' (12,6% a textiles, 9,7% a alimentos, bebidas y tabaco y 3,1% a maderas), el 74,6% restante a 'ramas dinámicas' (36,9% a minerales no metálicos, 28,8% a productos químicos, 6,7% a productos metálicos, 1,8% a industrias metálicas básicas y 0,4% a papel)" (Ferrucci, 1986).

"En 1976-1977 la inversión promocionada alcanzó a *40%* de la inversión total de la industria... Sólo *2* ramas (papel y celulosa, y petroquímica)

---

(140) "La ley 22.021 tuvo gran trascendencia práctica por 2 razones: por los importantes beneficios diferenciales otorgados a la actividad radicada y a radicar en la provincia de La Rioja, respecto al resto del país, y porque la autoridad de aplicación fue el Poder Ejecutivo de la provincia y no un organismo nacional" (Ferrucci, 1986). "En las provincias que no contaban con esta facultad, la utilización de los beneficios estaba muy limitada por la secretaría de Industria de la Nación. Esto permitió dar un extraordinario impulso al otorgamiento de franquicias promocionales, al punto que el relevamiento de proyectos promovidos, realizado en 1990, mostró que prácticamente la mitad de los proyectos promovidos se originaba en Catamarca, La Rioja, San Juan y San Luis" (Dagnino Pastore, Costa, Polito y Salinardi, 1999).

(141) "El régimen creado para La Rioja fue extendido a las provincias de San Luis y Catamarca por ley 22.702, de 1982, y a la provincia de San Juan por ley 22.973, de 1983" (Ferrucci, 1986), extensión que será analizada en el próximo capítulo.

(142) Denominado IVA-compras. "En el régimen de promoción industrial, la desgravación del IVA es no sólo un abuso, sino un factor distorsionante de la economía. A través de la desgravación muchas empresas obtuvieron un subsidio muy superior a su inversión total. Hubiera sido más económico regalarles la fábrica y exigirles que paguen luego sus impuestos como todo el mundo" (Alemann, 1981).

(143) Provincias de Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero y Tucumán.

(144) Provincias de Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa y Misiones.

(145) Provincias de Mendoza, San Juan y San Luis.

recibieron *69%* de la promoción total del período, con fuerte concentración geográfica: Misiones y Bahía Blanca fueron los grandes beneficiarios. Al resto de los sectores le fueron aprobados 200 proyectos de inversión... La lista de proyectos señala claramente el avance de un grupo de empresarios locales, de gran tamaño, acelerada diversificación y amplio dinamismo" (Schvarzer, 1978).

"Entre 1974 y 1983 fueron aprobados *548* proyectos de promoción industrial, que ocupaban a 48.593 personas... La inversión comprometida *en la década* representa entre *25%* y *30%* del valor agregado *de un año*... En el plano agregado el sistema promocional no ha desempeñado un papel activo y relevante como propulsor del proceso de industrialización... En los regímenes regionales, que concentran 90% de los proyectos, predominan las unidades productivas intensivas en mano de obra, con requerimientos de inversión relativamente escasos; en los sectoriales se trata de establecimientos de elevadas escalas de producción, inversiones unitarias considerables e intensivas en capital... Hubo escaso grado de concreción de los proyectos aprobados. Los que en diciembre de 1983 habían iniciado su fase operativa, eran menos de la mitad de las presentaciones aprobadas (46%) y la inversión realizada fue 30% de la autorizada... [Una de las conclusiones del estudio es] el elevado nivel de concentración de la inversión promocionada —y de los incentivos otorgados— en unos pocos grandes proyectos, que incluso en muchos casos reconocen sus primeras formulaciones con bastante anterioridad a la sanción del régimen, y cuya reformulación a fin de acogerse a él obedece, simplemente, al intento de obtener beneficios extraordinarios, por sobre los previstos originalmente" (Azpiazu, 1987).

Roitter (1987) analizó el impacto de la promoción industrial de Tierra del Fuego, que había nacido con la ley 19.640, de 1972, encontrando que "antes de 1973 había *19* establecimientos industriales. Se instalaron *3* en 1975, *4* en 1976, *5* en 1977, *8* en 1978, *5* en 1979, *13* en 1980, *16* en 1981, *21* en 1982 y *27* en 1983... A partir de 1977 se inició un proceso de creciente y sostenido asentamiento de nuevas unidades fabriles... La desaceleración del crecimiento fueguino está asociada con el surgimiento de otras opciones de localización, a través de regímenes de promoción que beneficiaron a las provincias de San Luis y San Juan. Los regímenes competitivos, además de ofrecer una amplia gama de beneficios, no requerían de la consulta previa ante la secretaría de Industria de la Nación... El importante crecimiento de la población fueguina comenzó a ser particularmente sensible a partir de 1977. La población se *duplicó* entre 1976 y 1982, creciendo 11,5% equivalente anual entre 1976 y 1981, y 12,1% anual entre 1976 y 1983... En Tierra del Fuego se evidencia una muy superior presencia de grandes establecimientos, tanto con respecto al total nacional como a la provincia de La Rioja, como consecuencia de que los establecimientos del sector electrónica resultaron del traslado de los que operaban en el polo metropolitano... La estructura industrial presenta un alto grado de especialización, ya que 3 ramas (aparatos de radio y TV, aparatos de uso doméstico e hilados de fibras textiles) aportan *81%* del producto fabril fueguino. Las principales actividades radicadas en Tierra del Fuego tienen direccionada su demanda hacia el exterior, y su oferta está constituida preponderantemente por bienes finales de consumo durable".

4.4.2. Gastos públicos

"A partir de marzo de 1976 se hicieron grandes esfuerzos para contener y reducir el gasto público, pero hubo varios factores que los contrarrestaron: la inversión pública se mantuvo durante todo el período en un nivel anormalmente elevado, mejorando el ritmo al cual se realizaron las obras (146); el gobierno anterior había suscripto contratos para distintos proyectos y adquisiciones de bienes de capital por montos muy elevados; en general la infraestructura se encontraba en 1976 en muy mal estado; hubo inversiones políticas, o directamente frívolas, como los estadios para el Campeonato Mundial de Fútbol (147); se duplicó la tasa del FONAVI. El impuesto fue luego abolido, pero el nivel de gasto no se redujo (148); la Administración Pública bajó en 100.000 el número de agentes, pero el aumento de las remuneraciones en términos reales superó con creces esta disminución (las remuneraciones aumentaron por indexación, jerarquización, y mayor libertad salarial en las empresas del Estado); aumentó el gasto en defensa; los beneficiarios del sistema de previsión social aumentaron más de 3 veces más rápido que la población; y se aprobaron gran cantidad de proyectos de promoción industrial. De los factores señalados, los 2 primeros son por lejos los más importantes", expresó el secretario de Hacienda durante el período en consideración (Alemann, 1981) (149).

a. Disposiciones generales. "El Estado es un mal comprador, en buena medida por el sistema vigente, basado en la Ley de Contabilidad y sus regla-

---

(146) "Salvo El Chocón, difícilmente haya un proyecto anterior a 1976 que resista un análisis serio" (Alemann, 1981).

(147) La ley 21.349, del 2 de julio de 1976, declaró *de interés nacional* la organización y realización del XI Campeonato mundial de fútbol, a disputarse en Argentina en 1978, creando el *Ente autárquico mundial 1978* (el decreto 1820, del 25 de agosto, reglamentó la ley 21.349; el decreto 1.261, del 4 de mayo de 1977, a su vez modificó el decreto 1820/76; y la ley 21.474, del 3 de diciembre de 1976, modificó la ley 21.349); la ley 21.377, del 6 de agosto de 1976, declaró de interés nacional la *transmisión por televisión en colores para el exterior*, del XI Campeonato mundial de fútbol, creando la Sociedad Anónima 78 Televisora; el decreto 2174, del 23 de setiembre de 1976, transfirió fondos del PRODE al Ente autárquico mundial 1978; la ley 21.895, del 30 de octubre, autorizó las emisiones de televisión en color, adoptando el sistema PAL-N; y la ley 22.023, del 28 de junio de 1979, transfirió a título gratuito los estadios de fútbol y centros de prensa construidos por el Ente autárquico mundial 1978.

(148) La ley 21.581, del 26 de mayo de 1977, modificó el funcionamiento del FONAVI, creado por la ley 19.929, de 1972. Dispuso que el Fondo fuera integrado con una contribución de *5%* de las remuneraciones (*duplicando* la alícuota fijada en 1972), a cargo del empleador, y *20%* del aporte de los trabajadores autónomos al sistema de seguridad social, para financiar la construcción de viviendas económicas destinadas a familias de recursos insuficientes. Los saldos de deudas [de los beneficiarios] se reajustarían semestralmente, en función de la variación del salario del peón industrial. Como ya se dijo, la contribución al FONAVI fue eliminada por la ley 22.293, de 1980.

(149) "El secretario de Hacienda tiene que ser insistente, hasta el límite de hacerse odiar cordialmente. Pero está claro que si alguien acepta el cargo no es para hacerse simpático o popular, ni para pensar en una carrera política, sino para cumplir con su país y su conciencia, sin esperar que esto sea reconocido más que por algunos expertos en la materia, ello siempre y cuando tenga cierto éxito en su gestión. Porque no basta con hacerse odiar, sino que además hay que lograr resultados", expresó Juan Alemann al hablar en la Cámara Argentina de Anunciantes al comienzo de su gestión (El Cronista Comercial, 11 de agosto de 1976).

mentos" (Alemann, 1981). La ley 21.630, del 26 de agosto de 1977, creó el *Sistema nacional de la reforma administrativa*, para "ejecutar planes que tiendan a obtener, mediante una reforma integral, una Administración pública eficaz, eficiente y dinámica", y el decreto 3057, del 21 de diciembre de 1978, le prohibió al Estado, sin previa autorización, contratar la locación de obras y servicios, así como la compra de automóviles o aviones, al tiempo que restringió "a lo estrictamente indispensable" las misiones al exterior.

Además de lo cual el decreto 1230, del 6 de julio de 1976, creó la *Comisión permanente para la racionalización administrativa*, para asistir al Poder Ejecutivo Nacional en la elaboración de planes y programas de racionalización de la administración pública; el decreto 2099, del 17 de setiembre, dictó normas reglamentarias de la ley 20.852, de 1974, referida a los beneficios en licitaciones internacionales para la ejecución de obras financiadas por el BID; el decreto 2555, del 15 de octubre, autorizó al ministerio de Bienestar Social, a establecer juegos de lotería bajo la modalidad denominada *quiniela*, en Capital Federal y la provincia de Buenos Aires, destinando los fondos recaudados, luego de deducir el pago de premios y hasta *9%* de comisión a los agentes receptores, *70%* a programas de vivienda y *30%* a programas de salud; la ley 21.499, del 17 de enero de 1977, actualizó el régimen de *expropiaciones*; el decreto 2611, del 2 de noviembre de 1978, dictó normas referidas a las deudas que contrayera el Estado por ejecución de *contratos de locación de obras*; la ley 22.460, del 27 de marzo de 1981, reguló la promoción y contratación de servicios de *consultoría* en el ámbito estatal; y el decreto 727, también del 27 de marzo, *derogó* normas referidas a preferencia de bienes de determinados proveedores del Estado, para contrataciones públicas.

Pero al mismo tiempo "el gasto militar pasó de *2,5%* a *4%* del PBI. Durante esta época se produjo un aumento de la actividad militar, motivada primeramente como respuesta a la acción terrorista, y luego por el diferendo limítrofe con Chile... Una proporción importante de este reequipamiento había sido resuelta y autorizada en 1974-1975, bajo el gobierno anterior, y se encontraba en plena ejecución cuando asumimos nuestras funciones" (Martínez de Hoz, 1991) (150).

b. Ocupación, salarios y jubilaciones. La ley 21.260, del 24 de marzo de 1976, autorizó hasta el 31 de diciembre de dicho año a *dar de baja*, por razones de seguridad, a los empleados públicos vinculados de cualquier forma con actividades de carácter subversivo o disociadoras; la ley 21.274, del

---

(150) "Nadie, y en especial ningún civil, quiere cargar sobre sus hombros la responsabilidad de que las Fuerzas Armadas no estén adecuadamente equipadas para una emergencia bélica... En una discusión entre el ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas, con los comandantes en jefe de las 3 armas, que son al mismo tiempo la máxima autoridad en el Estado, indudablemente el funcionario civil lleva todas las de perder. Además, por falta de conocimiento técnico sobre la materia, y porque tampoco se le proporciona la información suficiente como para poder juzgar cada gasto militar, no puede discutir los argumentos de la contraparte" (ALEMANN, 1981).

29 de marzo, autorizó también hasta el 31 de diciembre de dicho año, a dar de baja por razones de servicio a empleados públicos, con el fin de "producir un real y concreto proceso depurativo de la Administación pública, sin connotaciones partidistas o sectoriales"; y la ley 21.580, del 26 de mayo de 1977, autorizó a *Ferrocarriles Argentinos*, hasta el 31 de diciembre de 1978 (sic), a declarar a parte de su personal *"en disponibilidad"*. Dicho personal continuaría a disposición de la empresa, no prestaría servicio, y seguiría cobrando su salario. La situación de disponibilidad no podría prolongarse más de 2 meses, luego de lo cual o se le reasignarían funciones o se lo declararía "apartado del servicio", cobrando transitoriamente la remuneración en función de su antigüedad (4 meses, hasta 23 años cumplidos en la empresa; 12 meses entre 36 y 37 años; 24 meses entre 56 y 57 años en la empresa. Estos últimos; ¿nacieron en un furgón?). La ley 21.912, del 19 de diciembre de 1978, complementó la ley 21.580. "No se optó por una reducción drástica del gasto público para no provocar una reducción importante en el empleo de mano de obra" (BCRA, Memoria 1976). "Entre 1976 y 1980 el número de empleados públicos cayó *5%*" (Martínez de Hoz, 1991).

En el plano *salarial*, como ya se dijo, el decreto 3859, del 26 de diciembre de 1977 dispuso que las retribuciones establecidas en las planillas anexas al decreto, constituirían la base de referencia del programa de recomposición y recuperación salarial que se desarrollaría en el curso de los próximos *3 años*, con las siguientes pautas básicas: a partir del 1 de mayo de 1978 y cada 4 meses se efectuarían ajustes de remuneraciones, tomando como base las tendencias de evolución del índice de precios al consumidor, y simultáneamente se determinarían ajustes adicionales de recuperación y jerarquización, que podrían oscilar entre un mínimo de *5%* y un máximo de *9%* por *cuatrimestre*. Esto planteó un significativo problema fiscal, particularmente en 1980 ("El Estado como tal es prácticamente el mismo en 1981 que en 1979, cuando la coyuntura económica era floreciente, de modo que las dificultades actuales de la economía mal podrían atribuirse al Estado como estructura económica y social. Lo que cambió en 1979 y 1980 fue el nivel real de remuneraciones de los agentes del sector público, lo que es un factor coyuntural". Alemann, 1981).

En el plano *previsional* la ley 21.327, del 4 de junio de 1976, derogó la ley 21.118, de 1975, que había creado la jubilación anticipada para las mujeres, y dispuesto un regreso paulatino a jubilaciones equivalentes a 82% del correspondiente asalariado activo, disponiendo que los haberes acordados por la ley que se deroga permanecerían congelados en términos nominales, hasta que el haber del beneficiario llegara al mismo nivel, según la legislación anterior; y la ley 22.269, del 15 de agosto de 1980, actualizó la legislación sobre obras sociales creada por la ley 18.610, de 1970. "El sistema previsional argentino es excesivamente caro, discriminatorio y afecta la formación de capital de la economía. Una compañía de seguros pagaría los mismos beneficios que hoy abona el sistema de seguridad social, con un aporte de 13,57% de los salarios, *la mitad* de lo que cobra el Estado... a algunos, porque las contribuciones que abonan los autónomos y los trabajadores rurales son sustancialmente menores... Parece pertinente sugerir una reforma del sis-

tema actual, para instaurar paulatinamente un sistema de capitalización y seguro" (Fernández, 1980).

La ley 21.540, del 25 de febrero de 1977, dispuso una asignación mensual vitalicia para los *arzobispos y obispos* que tuvieran más de 75 años, con jurisdicción sobre arquidiócesis, diócesis, prelaturas o exarcados, equivalente a *70%* de la remuneración fijada al juez nacional de primera instancia (a *60%* en el caso de los obispos auxiliares); la ley 21.950, del 7 de marzo de 1979, dispuso abonarle a arzobispos y obispos con jurisdicción sobre arquidiócesis, diócesis, prelaturas, eparquias y exarcados del Culto Católico Apostólico Romano, una asignación mensual equivalente a *80%* de la remuneración fijada para el juez nacional de primera instancia (a *70%* en el caso de los obispos auxiliares); la ley 22.162, del 13 de febrero de 1980, otorgó a los curas párrocos y vicarios ecónomos de parroquias situadas en zonas de frontera, a propuesta del respectivo diocesano, una asignación mensual equivalente a la categoría 16 del escalafón del personal civil de la Administración pública nacional; y la ley 22.430, del 16 de marzo de 1981, otorgó a los sacerdotes seculares del culto católico que hubieran cumplido 65 años, no amparados por un régimen oficial de previsión, una asignación mensual vitalicia equivalente al haber mínimo jubilatorio.

c. Empresas del Estado. "'Existen 2 clases de empresas: las privadas y las públicas. Las empresas privadas son las que están totalmente controladas por el Estado, mientras que las públicas son aquellas que nadie controla', sostiene Larry Sjaastad" (Pou, 1980). A continuación se presenta el análisis de las empresas que siguieron en manos del Estado, más adelante lo que ocurrió en materia de privatizaciones.

En materia de *disposiciones generales*, el decreto 374, del 10 de mayo de 1976, dispuso que la Tesorería general de la Nación pondría a disposición de las empresas incluidas en el régimen de la ley 18.832, de 1970 (empresas quebradas, cuyo funcionamiento se continuó por razones de orden público), un anticipo reintegrable de hasta $ley 500 M. (equivalentes a *$us 2 M.*, al tipo de cambio libre), debiendo la CEN convenir con cada empresa las condiciones de devolución del préstamo; el decreto 1171, del 27 de abril de 1977, aprobó la fórmula para calcular la *contribución anual* de las empresas incorporadas a la CEN, en base a las ventas, remuneraciones e inversiones; el decreto 856, del 14 de abril de 1978, facultó durante 6 meses, a que las empresas y sociedades del Estado, modificaran sus *estructuras orgánico-funcionales*; la ley 21.800, del 18 de mayo, disolvió la Corporación de Empresas Nacionales creada por la ley 20.558, de 1973; la ley 21.801, también del 18 de mayo, creó la *Sindicatura general de empresas públicas* (SIGEP), para ejercer el control externo de las empresas del Estado, centralizar, homogeneizar y ponderar la información referente a dichas empresas, aclarando que el ejercicio de dicho control no debería incidir sobre la actividad normal, ni interferir en la conducción superior o dirección de las empresas controladas (el decreto 926, del 28 de julio de 1988 –sic—, reglamentó la ley 21.801); y el decreto 1223, del 1 de junio de 1979, aprobó la fórmula de cálculo de la *contribución* que cada una de las empresas públicas debía realizar a la SIGEP.

"La mayor parte de las empresas públicas fueron transformadas en sociedades de capital" (Martínez de Hoz, 1991). El decreto 1080, del 19 de abril de 1977, transformó a *YPF* en sociedad del Estado; la ley 21.622, del 19 de agosto, creó *Casa de Moneda* sociedad del Estado; el decreto 2853, del 20 de setiembre, transformó a *Subterráneos de Buenos Aires* en sociedad del Estado; la ley 21.678, del 31 de octubre, hizo lo mismo con el Instituto Nacional de Reaseguros; el decreto 3907, del 28 de diciembre, con *Agua y Energía Eléctrica*; y el decreto 1444, del 3 de julio de 1978, con *Gas del Estado*.

Además de lo cual se adoptaron decisiones específicas. La ley 21.326, del 4 de junio de 1976, facultó al ministerio de Economía para disponer el pago directo de las obligaciones de *TELAM*; la ley 21.513, del 26 de enero de 1977, procedió a la *liquidación administrativa* de *Industrias LLAVE*; el decreto 1481, del 20 de mayo, dispuso que el ministerio de Economía abriría un *registro de empresas privadas*, que *capacitarían a agentes ferroviarios* en situación de ser apartados del servicio, de modo de posibilitar su incorporación al personal efectivo de la respectiva empresa; el decreto 2130, del 22 de julio, aprobó contratos celebrados entre *YPF* y Bridas, Compañía Naviera Pérez Companc, Astra, Sasetru, Inalruco, Compañía Petrolera El Carmen, Pluspetrol, etc., para realizar *explotaciones petrolíferas*; la ley 21.612, del 5 de agosto, facultó al interventor en la Corporación Argentina de Productores de Carnes (CAP), a *liquidar* el *Frigorífico Lisandro de la Torre* (el decreto 1186, del 24 de mayo de 1979, dispuso la disolución y liquidación de la CAP, designando liquidador a Pascual Santiago Rafael Palazzo) (151); pero la ley 21.856, del 14 de agosto de 1978, convocó a elecciones para la elección del directorio y síndicos de la *CAP*; la ley 21.635, del 5 de setiembre, declaró *de interés nacional, primera prioridad y urgencia*, a todos los efectos previstos en la ley 15.273, de 1960, la instalación, puesta en marcha y explotación del *Complejo Petroquímico Bahía Blanca*, integrado por las siguientes empresas: Polisur, Sociedad Mixta; Monómeros Vinílicos, Sociedad Mixta; Petropol, Sociedad Mixta; Electroclor, Sociedad Anónima e Indupa, Sociedad Anónima; la ley 21.843, del 18 de julio de 1978, excluyó al *hipódromo de San Isidro* de la administración y explotación a cargo de Lotería de Beneficencia Nacional y Casinos; el decreto 2771, del 23 de noviembre, dispuso que a efectos de lo dispuesto en la ley 21.635, la firma *Polisur* SA Mixta debía alcanzar su capacidad de producción inicial, cuando *Petroquímica Bahía Blanca* estuviera en condiciones de producir 200.000 toneladas/año de etileno; la ley 21.923, del 10 de enero de 1979, *eximió* por excepción a *ELMA* del pago de derechos de importación, por la introducción al país de buques, así como de materiales y equipos destinados a la construcción de 6 buques cargueros tipo SD14 en Astilleros y Fábricas Navales del Estado; la ley 21.966, del 30 de marzo, facultó al Poder Ejecutivo, con carácter de excepción, a realizar un concurso para

(151) En de Pablo (1995a) expliqué que Palazzo jugó un rol muy importante durante la primera década de existencia de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL). ¿Por qué merecería ser más recordado cuando se escriba la Historia, por su labor "creativa" o por la "destructiva"?

seleccionar empresas privadas, para contratar la fabricación en el país, la provisión e instalación de *equipos de conmutación telefónica con control por programa almacenado*, destinado al servicio telefónico público que presta ENTEL (el decreto 817, del 11 de abril, aprobó las cláusulas generales y especiales para implementar el referido concurso); el decreto 1725, del 19 de julio, modificó el estatuto orgánico de la *Casa de Moneda*; el decreto 1728, también del 19 de julio, modificó el *régimen de prioridades para la instalación de teléfonos* por parte de ENTEL, privilegiando los cambios de domicilio (de quienes ya tenían línea), hospitales, establecimientos industriales, cámaras de comercio o industria y por último casas de familia; el decreto 2173, del 4 de setiembre, fijó los valores a pagar en concepto de *servidumbre y daños causados* a propietarios superficiarios, por actividades de exploración, explotación y transporte de *hidrocarburos* en Mendoza, Río Negro, San Juan, San Luis y zonas limítrofes; la ley 22.070, del 10 de setiembre, facultó al Poder Ejecutivo a *transferir sin cargo* a la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, a *Subterráneos de Buenos Aires*, sociedad del Estado; la ley 22.142, del 18 de enero de 1980, declaró *de interés nacional* la construcción y puesta en servicio de una *Planta de agua pesada* en Arroyito, provincia del Neuquén (el decreto 115, también del 18 de enero, reglamentó la ley 22.142); la ley 22.179, del 4 de marzo, declaró *de interés nacional* las actividades relacionadas con la construcción y mantenimiento de la *segunda Central nuclear de Atucha* (el decreto 1012, del 16 de mayo, reglamentó la ley 22.179); la ley 22.201, del 24 de marzo, dispuso que la contratación de *seguros* por empresas y sociedades del Estado, debía efectuarse con la *Caja Nacional de Ahorro y Seguros*, pudiendo los aseguradores privados participar cuando ofrecieran condiciones más ventajosas; la ley 22.254, del 16 de julio, *disolvió* y declaró en *estado de liquidación* a *Industrias Mecánicas del Estado* (IAME); el decreto 1554, del 1 de agosto, incluyó el programa de expansión de *SOMISA* en el régimen de promoción establecido por el decreto 5038/61; el decreto 1773, del 28 de agosto, obligó a los entes prestadores del *servicio telefónico* a reintegrar la parte proporcional del abono, comunicaciones tasadas y pulsos que hubieran sido satisfechos por el abonado, en el tiempo en que se hubiera interrumpido el servicio, aún por caso fortuito o fuerza mayor; el decreto 2062, del 24 de setiembre, dispuso la *disolución y liquidación* de *CIFEN*; el decreto 2078, también del 24 de setiembre, aprobó las *normas de pago* en concepto de *servidumbre y daños causados* a los propietarios superficiarios, por parte de empresas *petrolíferas*; el decreto 2227, del 24 de octubre, fijó los precios de referencia del *petróleo*, al solo efecto de la determinación del valor "boca de pozo" de los hidrocarburos líquidos y gaseosos, para el correspondiente pago de regalías; la ley 22.313, del 31 de octubre, declaró de *utilidad pública* y *sujeto a expropiación* los bienes inmuebles cuya disposición resultara necesaria para el cumplimiento del tratado de *Yaciretá*; la ley 22.424, del 10 de marzo de 1981, estableció el cobro de un *derecho de peaje* a los usuarios del *canal* de vinculación argentino ingeniero Emilio *Mitre*; y el decreto 690, del 27 de marzo, reguló la producción, transporte, almacenaje, distribución y comercialización de *gas licuado*, disponiendo que Gas del Estado cesaría en las operaciones realizadas con tubos de 45 kilogramos.

"En 1976 prácticamente todas las grandes empresas estatales (*14* de ellas, principalmente de servicios públicos) recibían aportes del Tesoro.

En 1980, 7 de ellas todavía los recibían, de las cuales sólo Ferrocarriles Argentinos (FFCC) y la Empresa Nacional de Correos y Telégrafos (ENCOTEL) en cantidades relevantes" (Martínez de Hoz, 1981). "El caso más grave era el de FFCC. En 1975 el subsidio que el Tesoro Nacional le otorgó fue superior al gasto de cada una de las provincias argentinas, consideradas individualmente, excepto la de Buenos Aires... Se hizo un programa para clausurar o levantar *12%* de los 40.000 kilómetros de vías, se clausuraron *42%* de las estaciones de carga, se cerraron y privatizaron talleres y el personal fue reducido *40%*. Ningún empleado se inscribió en los registros que se abrieron para todos aquellos que quisieran seguir un programa de reentrenamiento en un establecimiento industrial en la zona de influencia del lugar de pérdida de trabajo" (Martínez de Hoz, 1991). "La dotación de personal de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) pasó de 50.527 agentes en 1976 a 34.802 en 1980, la de la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) de 19.600 a 8.340, y la de Obras Sanitarias de la Nación (OSN) de 7.368 a 3.900" (Martínez de Hoz, 1991). "No fue posible encontrar administradores civiles para la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), porque era una de las empresas más infiltradas por el terrorismo. Cuando finalmente se logró que un civil, excelente y prestigioso ingeniero técnico en comunicaciones, aceptase el cargo de administrador, al día siguiente me pidió audiencia para manifestarme que fueron tantas y tan graves las amenazas de colocación de bombas que había recibido en su casa, que en homenaje a su familia debía declinar la aceptación que había manifestado" (Martínez de Hoz, 1991).

"A partir de 1977 todas las empresas públicas debían contar con la aprobación conjunta del ministerio de Economía y la secretaría de Planeamiento, para llevar adelante proyectos de inversión superiores a *$us 8 M.* (la tasa interna de retorno debía ser superior a *10%* anual)... La SIGEP ejerció un control externo, a través de una comisión fiscalizadora integrada por 3 síndicos, que corresponden a cada una de las áreas de control (en la práctica el control fue muy limitado)... La política de empresas públicas tuvo características disímiles entre 1976 y 1981. Durante el período 1976-1978 se puso gran énfasis en recuperar el equilibrio económico a través de un aumento sustancial en la rentabilidad, lo cual se logró por reducción del personal, caída del salario real e importante recuperación tarifaria. A partir de 1979 las tarifas pasaron a desempeñar un papel significativo en la política antiinflacionaria... Durante 1978-1980 las empresas públicas fueron orientadas a tomar créditos externos cuando, sobre todo en 1980, el grueso de la plaza trataba de tomar créditos en pesos... Se debieron endeudar en aproximadamente *$us 6.000 M.*" (Ugalde, 1984).

Las *tarifas* y precios de los servicios públicos fueron modificados todos los meses, aunque no siempre proporcionalmente con la tasa de inflación. "En febrero de 1976 las tarifas y precios oficiales estaban seriamente deteriorados. Desde el comienzo del Proceso se pueden individualizar 3 subperíodos: una primera época de ligera mejoría y sostenimiento, que llegó hasta fines del primer trimestre de 1977; una segunda, desde entonces hasta marzo de 1978, que se caracterizó por una marcada recuperación tarifaria en términos reales; y una tercera época, iniciada a fines del primer trimestre de 1978,

que implicó deterioros sostenidos" Givogri (1979) (152). En efecto, deflactado por precios al consumidor (153) el nivel general de las tarifas aumentó 1,1% entre febrero de 1976 y marzo de 1977, subió 29,4% en los siguientes 12 meses, cayó 34,8% entre marzo de 1978 y setiembre de 1979, y aumentó 16,6% entre este último mes y marzo de 1981. Entre febrero de 1976 y marzo de 1981 el nivel general de las tarifas públicas, en términos reales, aumentó... *cero.*

d. Ajuste por inflación. La ley 21.391, del 20 de agosto de 1976, dispuso actualizar según el nivel general de los precios mayoristas, los precios pactados en las contrataciones de servicios y suministros que se celebren en el mercado interno con el Estado; la ley 21.392, también del 20 de agosto, dispuso lo mismo pero referido a las deudas emergentes de contratos de locación de obra material o intelectual; el decreto 2347, del 1 de octubre, clarificó qué se entiende por "plazo contractual", "precios contractuales" y "plan de trabajo oportunamente aprobado por la Administración", a efectos de renegociar precios, condiciones técnicas y financieras, para toda o parte de la obra que falte ejecutar a la fecha del acuerdo de renegociación, agregando que "los precios pactados a la fecha de la renegociación pasaran a ser los precios básicos a los efectos de la aplicación del régimen de variaciones de costo que se establezca" (este decreto actualiza los decretos 2874/75 y 2875/75, que buscaron volver a poner en funcionamiento obras públicas paralizadas, y establecer "nuevas mecánicas" para reconocer mayores costos como consecuencia de la inflación y el cambio en los precios relativos): el decreto 2348, del 1 de octubre, estableció una nueva mecánica de reconocimiento de variaciones de costo, que se aplicará a partir del tercer cuatrimestre de 1975 (sic), para tener en cuenta la inequidad por fórmulas o métodos de reajuste inadecuados, improductividad de la mano de obra, mayor incidencia de gastos indirectos de obra, menor rendimiento por desabastecimiento de materiales, repuestos e insumos críticos, cambio en las condiciones de importación, cambio en las modalidades de comercialización, modificación de los gastos financieros y diferencia entre los precios considerados por las comisiones liquidadoras y los reales de plaza. Las variaciones de costos se liquidarán y certificarán trimestralmente: y la ley 21.864, del 28 de agosto de 1978, dispuso la actualización de los haberes jubilatorios no cobrados, cuando no fueran puestos a disposición de los titulares dentro de los 90 días, así como la actualización de los aportes y contribuciones, estableciendo 10% en concepto de mora durante el primer mes de atraso, 20% durante el segundo mes y 30% durante el tercer mes.

---

(152) PETREI y GIVOGRI (1981) lideraron un grupo de profesionales que analizó la estructura tarifaria y de costos de las principales empresas del Estado.

(153) Dada la discrepancia entre la evolución de los precios al consumidor y mayoristas, deflactadas por estos últimos las tarifas crecieron más y disminuyeron menos "en términos reales". La deflación por precios mayoristas sirve para analizar qué le ocurrió al valor de las tarifas públicas con respecto a los costos de producción de las empresas del Estado.

4.4.3. *Federalismo fiscal*

"Con el objeto de fortalecer la competencia de las autoridades provinciales y municipales, y reducir a las grandes empresas a una función de 'mayoristas', se transfirió a aquellas parte de los servicios que éstas operaban en sus territorios. Tal fue el caso de pequeñas centrales eléctricas, el sistema de distribución de Agua y Energía y los servicios provistos por Obras Sanitarias de la Nación. Asimismo se transfirió Subterráneos de Buenos Aires al municipio de esa ciudad, quedando pendiente el traspaso de las redes de distribución de gas natural" (Ugalde, 1984).

En el plano de los *ingresos*, la ley 21.955, del 12 de marzo de 1979, modificó la ley de *coparticipación* de la recaudación impositiva; la ley 22.006, del 24 de mayo de 1979, volvió a modificar el sistema de coparticipación, posibilitando que las provincias pudieran seguir cobrando (luego del 31 de diciembre de 1978) el impuesto a los ingresos brutos, en vez de retornar al cobro de "derechos de patentes", como lo había dispuesto la ley 21.251, de 1975.

Por su parte, en el plano de los *gastos*, las leyes 21.809 y 21.810, del 5 de junio de 1978, facultaron al Poder Ejecutivo a *transferir* a las provincias, estados y municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, las escuelas de enseñanza primaria y secundaria (los decretos 1230 y 1231, del 5 de junio, reglamentaron las leyes 21.810 y 21.809, respectivamente); el decreto 1595, del 5 de julio de 1979, aprobó la remodelación de la red nacional de *caminos*, disponiendo que la Dirección Nacional de Vialidad celebrara con los organismos provinciales los convenios necesarios para materializar las transferencias gratuitas de las rutas (154); "a partir de 1979 se transfirió Obras Sanitarias de la Nación a las provincias, con la excepción del Gran Buenos Aires" (Martínez de Hoz, 1981); el decreto 1186, del 9 de junio de 1980, reglamentó la ley 20.221, de 1973, que había creado el *Fondo de desarrollo regional*; y la ley 22.367, del 31 de diciembre de 1980, volvió a facultar al Poder Ejecutivo Nacional a transferir a las provincias, todos los establecimientos educativos de nivel primario.

4.4.4. *Financiamiento del déficit*

David Ricardo enseñó que el impacto del sector público sobre la economía deriva exclusivamente del tamaño del gasto del gobierno, y no de su modo de financiamiento (recaudación de impuestos o emisión de bonos).

---

(154) "El Estado nacional transfirió a las provincias 9.800 kms. de caminos, 7.800 de los cuales no estaban pavimentados. Esta medida no fue acompañada de la correspondiente instrumentación financiera" (Rima, Sánchez y Yánez, 1997)

La transferencia implicó cambiar de jurisdicción 26% de la red nacional de caminos, ya que en 1979 ésta totalizaba 37.675 kms., 11.783 de los cuales tenía pavimento superior, 12.740 pavimento económico, 5.426 era calzada mejorada, 6.569 calzada natural y 1.157 huella.

La *equivalencia ricardiana* deriva del hecho de que cuando el Estado financia sus gastos recaudando impuestos deprime la demanda privada porque baja sus ingresos, y cuando los financia emitiendo bonos también la deprime, porque los integrantes del sector privado ahorran más, descontando que tendrán que pagar más impuestos en el futuro, para abonar los intereses de la deuda y eventualmente su cancelación. Desde que fue enunciada, y sobre todo desde que en la década de 1970 fue "resucitada" por Barro (1974), la equivalencia ricardiana generó una polémica sobre la medida en que sus condiciones se verifican en la práctica (155). Pues bien, para las autoridades económicas de esta porción del Proceso era muy importante la forma en que se financiaran los gastos públicos, cuestión que se planteó acerca de la forma de financiar el déficit fiscal, entre emisión de bonos o de dinero.

"El sector público aumentó considerablemente su demanda de recursos del sistema financiero, a fin de evitar el financiamiento directo del BCRA" (Iannella, 1994); "para evitar la financiación vía créditos otorgados por el BCRA, se colocaron Letras de Tesorería" (Cottely, 1986); "el crédito interno al gobierno se canalizó casi exclusivamente a través de Letras de Tesorería, introducidas y generalizadas en 1976" (Arnaudo, 1983); "la virtual desaparición del sector Gobierno como factor de crecimiento de la base monetaria fue posible debido al menor déficit y al cambio logrado en la estructura de su financiamiento" (BCRA, Memoria 1978) (156). Riavitz y Kacef (1982) analizaron el rol del sector público como demandante de crédito durante el período en consideración.

"Se estableció un estricto control del endeudamiento de las empresas públicas a través del BCRA" (Martínez de Hoz, 1991). "El déficit fiscal no incluiría el desequilibrio de las empresas públicas. El déficit de la Administración Central sería financiado por el BCRA, mediante emisión monetaria o colocación de títulos de corto plazo en el sistema financiero o en el público, mientras que los requerimientos de las empresas públicas serían satisfechos mediante el endeudamiento con el sistema financiero o con el extranjero" (Arnaudo, 1986). "La reducción del efectivo mínimo fue en parte alcanzada a través de la decisión de que las empresas del Estado fueran progresivamente financiándose a través del sistema financiero, y no con transferencias del Tesoro" (Piekarz, 1987) (157).

---

(155) MACHINEA (1978) analizó los efectos macroeconómicos de diferentes formas de financiar el gasto público.

(156) "El control monetario basado en operaciones de mercado abierto es mucho más flexible, debido a la variedad de políticas aplicables, que el basado en el manejo de los efectivos mínimos" (ARNAUDO, CAVALLO y DADONE, 1978).

(157) La secretaría de Hacienda otorgó avales al endeudamiento de las empresas del Estado. "Sería una irracionalidad que el Estado no avalara las obligaciones de sus empresas, encareciendo de ese modo inútilmente el crédito. ¿O puede suponer alguien que Ferrocarriles Argentinos recibiría un centavo de crédito sin la garantía del Estado?" (ALEMANN, 1981).

"Con el propósito de diversificar, el gobierno colocó 3 tipos de papeles: bonos ajustables por índices de precios, como los Valores Nacionales Ajustables (VANAS), y bonos emitidos en dólares, como los Bonos Externos (BONEX); bonos a tasa de interés nominal variable, como el BONIVA; y Letras de Tesorería, a tasa de interés fija... Estas se convirtieron en el principal instrumento de regulación del crédito interno" (Gaba, 1981).

La resolución 286 de la secretaría de Hacienda (sH), del 25 de junio de 1976, autorizó la emisión de *Letras de Tesorería* (Letras), hasta a 1 año de plazo, con ofertas de suscripción expresadas sobre la base de un descuento sobre el valor nominal, exentas del pago de impuestos; la circular BCRA B 1375, del 28 de junio, dictó las normas referidas a la emisión, colocación, negociación y pago de las *Letras de Tesorería*; la resolución sH 497, del 18 de julio de 1977, modificó el sistema de colocación de Letras, al autorizar de manera indistinta o conjunta la colocación mediante licitaciones y ofrecimientos públicos, con una frecuencia no inferior a la semanal; la resolución sH 751, del 29 de setiembre, autorizó la cotización bursátil de las Letras; la resolución sH 886, del 28 de octubre, autorizó la emisión de Letras en moneda extranjera, las cuales se colocarían exclusivamente en forma directa; y la resolución sH 450, del 31 de mayo de 1978, eliminó la restricción impuesta por la resolución sH 497/77, referida a la frecuencia de las licitaciones.

Por su parte el decreto 1374, del 22 de julio de 1976, dictó las normas referidas al *Bono general de ahorro ajustable*; el decreto 797, del 25 de marzo de 1977, autorizó la emisión de *Bonos de compensación de deudas*, de circulación limitada dentro del sector público; el decreto 327, del 14 de febrero de 1978, autorizó al Banco Hipotecario Nacional a emitir *Cédulas hipotecarias Argentinas*, a 10 años, al 8% anual ajustable por la variación anual de los precios mayoristas no agropecuarios, menos 5 puntos porcentuales; la resolución sH 271, del 18 de abril de 1978, creó los *Bonos nacionales de interés variable*, que se emitirían a un año de plazo, se abonarían totalmente a su vencimiento, pagándose intereses trimestralmente en base al promedio de tasas de interés anuales efectivas de los depósitos a plazo fijo transferibles a 90 días, y estarían exentos del pago de impuestos; el decreto 2659, del 6 de noviembre de 1978, autorizó a emitir *Bonos nacionales movilizadores de fondos públicos*, a 3 años, al 7% anual, también ajustables por la variación anual de los precios mayoristas no agropecuarios, menos 5 puntos porcentuales; y el decreto 246, del 31 de enero de 1980, autorizó la emisión de una nueva serie de *cédulas hipotecarias argentinas*, por $ley 300 MM. (equivalentes a *$us 182 M.*), a 8% anual, ajustables por precios mayoristas nacionales no agropecuarios, a 10 años.

4.4.5. Números fiscales

"Pasamos del presupuesto de la Administración Nacional al del sector público en su conjunto" (Martínez de Hoz, 1991). El cuadro Nº 23 muestra la evolución de los egresos, ingresos y desequilibrio del sector público, durante el período en consideración.

FINANZAS PÚBLICAS

Cuadro Nº 23

Año	Total	Administración nacional	Provincias y MCBA	Municipios	Empresas y entes binacionales	Seguridad social
(australes, a precios de 1981, deflactados por precios mayoristas)						
Egresos						
1973	169.113	37.616	26.868	5.314	53.424	45.891
1974	224.290	46.670	34.634	8.656	73.168	61.162
1975	222.178	43.289	44.324	5.596	81.194	47.774
1976	183.866	39.254	28.605	4.660	73.631	37.716
1977	201.731	41.702	36.922	6.374	77.316	39.418
1978	231.649	47.188	41.185	7.755	82.759	52.762
1979	237.888	46.224	42.943	8.702	81.006	59.013
1980	292.519	53.895	47.914	13.268	94.521	82.921
Ingresos						
1973	137.615	38.758	20.664	3.518	43.196	31.479
1974	190.904	52.565	27.137	5.689	61.958	43.555
1975	153.268	36.907	16.682	3.211	62.581	33.887
1976	148.385	38.555	20.130	2.528	58.255	28.917
1977	188.708	50.882	36.657	3.439	68.149	29.582
1978	214.629	57.697	39.445	4.246	75.599	37.642
1979	217.490	56.856	43.407	5.296	68.732	43.199
1980	262.942	65.111	53.755	8.517	76.487	59.072
Desequilibrio (egresos menos ingresos)						
1973	31499	-1141	6203	1796	10228	14412
1974	33386	-5895	7497	2967	11211	17607
1975	68910	6382	27643	2385	18613	13887
1976	35481	699	8475	2132	15376	8799
1977	13023	-9180	266	2935	9167	9836
1978	17020	-10509	1740	3510	7159	15119
1979	20397	-10632	-464	3406	12274	15813
1980	29577	-11215	-5841	4750	18034	23849
(proporción del PBI, en %)						
Egresos						
1973	32,1	7,1	5,1	1,0	10,2	8,7
1974	36,9	7,7	5,7	1,4	12,0	10,1
1975	36,0	7,0	7,2	0,9	13,2	7,7
1976	33,3	7,1	5,2	0,8	13,3	6,8
1977	32,7	6,8	6,0	1,0	12,5	6,4
1978	36,5	7,4	6,5	1,2	13,1	8,3
1979	34,0	6,6	6,1	1,2	11,6	8,4
1980	36,5	6,7	6,0	1,7	11,8	10,4
Ingresos						
1973	26,2	7,4	3,9	0,7	8,2	6,0
1974	31,4	8,7	4,5	0,9	10,2	7,2
1975	24,8	6,0	2,7	0,5	10,1	5,5
1976	26,9	7,0	3,6	0,5	10,5	5,2
1977	30,6	8,2	5,9	0,6	11,0	4,8
1978	33,9	9,1	6,2	0,7	11,9	5,9
1979	31,1	8,1	6,2	0,8	9,8	6,2
1980	32,8	8,1	6,7	1,1	9,6	7,4

Año	Total	Administración nacional	Provincias y MCBA	Municipios	Empresas y entes binacionales	Seguridad social
			Desequilibrio (egresos menos ingresos)			
1973	5,9	-0,3	1,2	0,3	2,0	2,7
1974	5,5	-1,0	1,2	0,5	1,8	2,9
1975	11,2	1,0	4,5	0,4	3,0	2,3
1976	6,4	0,1	1,5	0,3	2,8	1,6
1977	2,1	-1,5	0,0	0,3	1,5	1,6
1978	2,6	-1,7	0,3	0,5	1,2	2,4
1979	2,9	-1,5	-0,1	0,4	1,8	2,3
1980	3,7	-1,4	-0,7	0,6	2,2	3,0

Fuente: Elaborado en base a FIEL (1991).

En 1980 el gasto público total equivalió a *36,5%* del PBI, contra *36%* en 1975, mientras que en 1980 los ingresos públicos totales equivalieron a *32,8%* del PBI, contra *24,8%* en 1975. Como consecuencia de lo cual el desequilibrio cayó de *11,2%* del PBI en 1975 a *3,7%* en 1980. "El peso del balanceamiento del déficit fiscal recayó sobre la recaudación" (Di Tella, 1980a).

La desagregación del gasto por jurisdicción muestra poca modificación (disminución de medio punto porcentual en el gasto de la Administración Nacional, aumento equivalente en el de Provincias y Municipalidades). "La inversión pública fue *50%* superior a la histórica. Si en lugar de *12%* del PBI hubiera sido *6%*, hubiéramos tenido superávit" (Juan Alemann); "70% de la inversión pública se canalizó hacia 3 sectores prioritarios: energía, transporte y comunicaciones" (Martínez de Hoz, 1991).

El aumento de los ingresos públicos no fue uniforme. Deflactados por precios mayoristas, entre 1975 y 1980 los ingresos totales aumentaron *98%*, resultado de la elevación de *152%* en los de la DGI, *50%* en los de la Aduana y *48%* en los de Seguridad Social. Dentro de los ingresos de la DGI, se triplicaron las recaudaciones de IVA e impuestos internos, y se duplicó la del impuesto a las ganancias, y dentro de los ingresos de aduana, mientras la recaudación por derechos de importación aumentó 192% la de derechos de exportación prácticamente desapareció, porque se *redujo* 85%.

Este comportamiento del sector público tuvo implicancias sobre la tasa de inflación y el sector externo. "Existe una relación causal entre el nivel del gasto público y el nivel de la tasa de cambio real: cuanto mayor es el gasto público, menor es la tasa de cambio real" (Pou, 1981); "un aumento de la participación del sector público de la economía, a pesar de que el gasto sea plenamente financiado con recursos genuinos, causará vía apreciación en el tipo de cambio, un déficit en la cuenta corriente, el cual conduce a un equilibrio final representado por un menor nivel de activos. Si el mayor gasto gubernamental se financia a través de deuda pública, el déficit fiscal resultante contribuirá a un mayor deterioro en la cuenta corriente, y consecuentemente se arribará a un nivel final de activos aún menor. Si el gobierno optase por el impuesto inflacionario para financiar el déficit público, el equilibrio final acusará el mayor empobrecimiento en el nivel de activos externos" (Musalem, 1985).

4.5. Privatizaciones

"La gestión Martínez de Hoz se caracterizó por una eficaz labor administrativa y un mejoramiento de la burocracia, pero no hubo cambios estructurales que sirvieran para modificar profundamente la situación... No se privatizaron las empresas del Estado, ni se desreguló la actividad económica" (Alsogaray, 1993). "La privatización más importante la hizo el intendente de la Ciudad de Buenos Aires Osvaldo Cacciatore: la recolección de la basura, a cargo de Mantenga Limpia Buenos Aires (*MANLIBA*), que fue muy exitosa en términos de ahorro de gasto público y de mejoramiento de la eficiencia del servicio" (Alemann, 1996).

"La acción empeñada, lenta al principio, fue cobrando ímpetu a medida que se fueron superando los obstáculos iniciales, tanto físicos como legales y mentales. Hacia el final del período ya se notaba un cambio notable en la aceptación de ciertos principios y en la posibilidad de su realización" (Martínez de Hoz, 1985). "La mayoría de los partidos políticos tenía entonces una ideología estatizante, [además de lo cual] los interventores o admnistradores designados por el gobierno para llevar a cabo el proceso de privatización, una vez que ponían cierto orden en las empresas para facilitar su evolución, aparentemente eran absorbidos espiritual y materialmente por las mismas (se ponían la 'camiseta de la empresa') y su acción representaba uno de los mayores obstáculos en el proceso de privatización" (Martínez de Hoz, 1991).

"La privatización de los servicios públicos era difícil llevarla a cabo en esos momentos, tanto por la naturaleza misma de sus actividades como por el monto del capital necesario y la relativa ineficiencia de las empresas. A ello habría que añadir la filosofía política existente, es decir, las fuertes corrientes de la opinión pública nacional, que sostenían que este tipo de empresas debía ser mantenida en manos del Estado... También se aducía que la transferencia de un servicio público a una empresa privada, realizada por un gobierno de facto, no ofrecía la seguridad jurídica necesaria para encarar las inversiones requeridas (158). La opinión predominante al respecto en la mayoría de los partidos políticos, así como experiencias pasadas, indicaban la gran probabilidad de una futura expropiación o estatización, a lo cual ninguna empresa privada quería exponerse... Las más importantes empresas del Mundo desfilaron por mi despacho. Todas, sin excepción, manifestaron no tener ningún interés en tomar a su cargo la operación del sistema telefónico, por temor a que en posibles cambios de gobierno se les aplicaran políticas de tarifas insuficientes, o directamente se las expropiara o estatizara. La experiencia de 1947 [sic] en adelante evidentemente pesaba sobre ellas" (Martínez de Hoz, 1991).

"En el área de Fabricaciones Militares (FM) la acción privatizadora fue difícil... El Polo Petroquímico de Bahía Blanca, declarado de interés nacional

(158) "Chile privatizó con gobierno militar" (SACERDOTE).

por ley 21.635, del 5 de setiembre de 1977, resultaba todo un símbolo porque era un ejemplo de las dificultades casi insalvables que la intervención del Estado había provocado en el desarrollo del mismo... En 1978, en Gabinete Nacional, propuse su privatización... La propuesta fue aprobada por unanimidad, con el consentimiento del ministro de Defensa. Desafortunadamente, en la siguiente reunión, éste manifestó que la Dirección General de FM se oponía terminantemente a desprenderse de su tenencia accionaria... La falta de acuerdo no pudo ser superada, y ello tornó imposible un proyecto de privatización que no sólo era factible, sino que hubiera tenido un efecto simbólico de gran importancia" (Martínez de Hoz, 1991).

"Dada la imposibilidad de privatización global de las empresas de servicios públicos, en un elevado número de ellas se encaró la *privatización periférica*, es decir, la transferencia gradual de la mayor parte de sus actividades al sector privado, a través de contratos de obras y servicios. Ejemplo: la ley 22.108, del 23 de noviembre de 1979, terminó con la prohibición, tanto para el sector privado como para las cooperativas, de construir o equipar puertos fluviales y elevadores terminales de granos... Se construyó el gasoducto Centro-Oeste, que fue estatizado en 1987, lo que le significó al Estado asumir una deuda de *$us 1.170 M.* Cuando las autoridades se dieron cuenta que Gas del Estado no estaba en condiciones de operarlo, le solicitaron a la empresa privada que lo tenía anteriormente a su cargo, que continuase con su operación [sic]" (Martínez de Hoz, 1991) (159).

El decreto 223, del 27 de abril de 1976, creó *Comisiones asesoras honorarias,* para que en 60 días corridos se expidieran proponiendo soluciones a los diferendos existentes o que pudieran surgir entre el Estado nacional y empresas privadas nacionales y extranjeras. Se formaron 9 comisiones (Nº 1: Siemens y Standard Electric; Nº 2: Peugeot; Nº 3: Siam Di Tella, Editorial CODEX; Nº 4: ESSO; Nº 5: SHELL; Nº 6: Compañía Italo Argentina de Electricidad (CIADE); Nº 7: Hilanderías Olmos; Nº 8: Compañía Azucarera Tucumán; y Nº 9: Banco Argentino de Comercio, Banco Francés y Río de la Plata, Banco Popular Argentino, Banco Argentino del Atlántico y Banco de Santander); y la

---

(159) En el mismo sentido la ley 21.778, del 14 de abril de 1978, reglamentó los "contratos de riesgo" para la exploración y explotación de petróleo, que podrían firmar empresas estatales como Yacimientos Petrolíferos Fiscales o Gas del Estado. Las empresas contratistas deberían asumir todos los riesgos inherentes a la exploración y explotación de petróleo, no adquiriendo derecho minero alguno sobre los yacimientos que descubrieran en el área del contrato. Las empresas contratistas se hallarían sujetas a las normas tributarias de aplicación general, pero a los efectos del impuesto a las ganancias podrían amortizar en el primer ejercicio 100% del valor de los bienes amortizables utilizados, estando totalmente exentas de derechos de importación de los bienes adquiridos en el exterior.

"En base a la ley 21.778 se suscribieron *35* contratos de explotación... Mientras al comienzo de mi gestión era insignificante el aporte privado al desarrollo petrolero, en 1980 ya había alcanzado una participación del orden de 40%" (Martínez de Hoz, 1981).

El decreto 1339, del 8 de julio de 1980, autorizó a comercializar *alconafta* en las provincias de Tucumán, Salta y Jujuy.

ley 21.299, del 28 de abril de 1976, suspendió por 180 días el trámite de los juicios y sus incidentes, promovidos exclusivamente en razón de los diferendos que mantendría el Estado nacional con las empresas privadas incluidas en el decreto 233/76.

El decreto 1868, del 31 de agosto de 1976, ratificó lo propuesto por la Comisión asesora honoraria 1, para poner fin a los diferendos existentes entre ENTEL, *Siemens y Standard Electric*; la ley 21.408, del 3 de setiembre, a su vez aprobó el acta agregada como anexo en el decreto 1868/76; el decreto 2619, del 27 de octubre, aprobó el acta-convenio suscripta por la Comisión asesora honoraria 2, con *IAFA y SAFRAR* (automotrices); y el decreto 2842, del 5 de noviembre, aprobó la propuesta realizada por la Comisión asesora honoraria 3, con respecto a la cancelación de obligaciones de *Siam Di Tella* con proveedores alemanes.

De todos los mencionados, el que tuvo más repercusión durante y después del Proceso fue el caso de la CIADE (o "ITALO"). El decreto 274, del 30 de abril de 1976, aceptó la excusación de José Alfredo Martínez de Hoz, para intervenir en su carácter de ministro de Economía en asuntos de su competencia que tuvieran que ver con las empresas Acindar y CIADE, designándose en su reemplazo al ministro de Justicia (160); la ley 21.984, del 20 de abril de 1979, aprobó el convenio suscripto por el representante del Estado Nacional y los de la CIADE, agregando que "el ministerio de Economía y el BCRA adoptarán las medidas necesarias para poner en ejecución el convenio que se aprueba por la presente ley"; el decreto 977, del 27 de abril de 1979, firmado por Martínez de Hoz, aprobó el Convenio de Colocación y de Agentes Pagadores, y el Convenio de Adquisición de Letras y Agentes Pagadores, abonando Francos Suizos (FS) 185 M. y 35 M. respectivamente (*$us 108 M. y 20 M.* respectivamente), en 6 años, por la estatización de la CIADE (161); y el decreto 1139, del 21 de mayo de 1979, incorporó a Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA), las instalaciones que pertenecieron a la CIADE (162).

Disconforme con algunas de las respuestas de Guillermo Walter Klein (h.), el 5 de setiembre de 1984 la Comisión decidió allanar, con gran despliegue mediático, las oficinas del estudio profesional de Klein. En agosto de 1988 (sic), es decir, 4 años después, la Cámara Federal revocó la prisión preventiva

---

(160) "En las negociaciones llevadas a cabo con los accionistas de la CIADE, el proceso de estatización iniciado en el gobierno anterior [decreto 648, del 18 de febrero de 1976] resultó imposible de revertir... Personalmente me excusé de intervenir en las negociaciones, porque había sido miembro del directorio de la empresa" (MARTÍNEZ DE HOZ, 1991).

(161) "Cuanto se diga del decreto 977/79, si era principal o secundario, no es valedero. Se trata nada menos que del decreto aprobatorio de un pago de FS 185 M." (GONZÁLEZ, 1981).

(162) Bajo el título *El caso Italo*, la Comisión Especial Investigadora de la Cámara de Diputados presidida por GUILLERMO ENRIQUE TELLO ROSAS "analizó" durante el gobierno presidido por RAÚL RICARDO ALFONSÍN, la forma en que el Proceso terminó la estatización de la empresa iniciado a fines del período de ISABEL PERÓN (ver Congreso de la Nación, 1985).

contra Klein, que había sido dictada el 11 de junio de 1987, por considerar que el referido allanamiento se había realizado de manera ilegal.

Además la ley 21.606, del 22 de julio de 1977, "dictada para resolver el problema de las demoras en procedimientos judiciales" (Martínez de Hoz, 1991), se aplicó a los concursos en los que, a la fecha de su sanción, el Estado nacional continuaba la explotación de la empresa, según el régimen de la ley 18.832 de 1970. En el caso en que se hubiera decretado la quiebra, se procedería a la enajenación de los bienes en 180 días, y en aquellos concursos en los cuales no se había decretado la quiebra, o la misma hubiera sido anulada, la ley 18.832 dejaría de regir en 60 días (lo cual implica que el Estado dejó de sostener a la correspondiente empresa) (163); el decreto 3088, del 6 de octubre, dispuso la *liquidación o cese inmediato* de la administración estatal en *Electrodinie, La Bernalesa, Hilanderías Gaby Salomón, Textiles Gloria, Compañía Azucarera Tucumana, Editorial Codex, Gilera Argentina, Ferrodúctil y Fábrica Italo Argentina de Lana Peinada*; la ley 22.177, del 4 de marzo de 1980, facultó al Poder Ejecutivo Nacional para *privatizar* parcial o totalmente, aquellas empresas que oportunamente determine y cuya propiedad corresponda, total o parcialmente, al Estado nacional (el decreto 1729, del 25 de agosto, incluyó a las empresas *Winco* y *Norwinco* en el régimen establecido en la ley 22.177); la ley 22.385, del 28 de enero de 1981, dispuso la privatización total de la *Flota Fluvial del Estado Argentino* (el decreto 724, del 27 de marzo, reglamentó la ley 22.385); y la ley 22.423, del 6 de marzo, facultó al Poder Ejecutivo Nacional a vender *inmuebles* en manos del Estado que no fueran necesarios para el cumplimiento de sus funciones ("se dispuso la venta de *1.407* inmuebles en manos del Estado". Martínez de Hoz, 1981).

La ley 21.618, del 12 de agosto de 1977, *intervino* la empresa *Papel Prensa*; y el decreto 1922, del 16 de setiembre de 1980, *estatizó* Austral Líneas Aéreas (164).

...

El "Estado empresario" era cuantitativamente importante cuando comenzó el Proceso. A fines de 1975 Alemann (1976) listó *747* empresas públicas ("la denominación empresas del Estado induce a engaño, mejor es hablar de empresas públicas"), clasificadas de la siguiente manera: *248* empresas que

---

(163) "Fue necesario dictar una ley especial, que en honor a su creador, asesinado por el terrorismo, bautizamos 'Ley [Miguel T.] Padilla', para privatizar empresas quebradas e intervenidas por el Estado como consecuencia de la ley 18.832... No fue tarea fácil, porque requería personas con capacidad técnica e imaginación, como Padilla las tuvo en grado sumo" (Alemann, 1981).

(164) Austral comenzó a "volar" dentro del sector público. El decreto 120, del 24 de abril de 1981, la colocó en jurisdicción del ministerio de Obras y Servicios Públicos; el decreto 190, del 7 de mayo de 1981, la colocó en jurisdicción de la subsecretaría de Finanzas e Inversiones Extranjeras del ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas; y el decreto 288, del 22 de mayo de 1981, la colocó en jurisdicción de la subsecretaría Técnica y de Coordinación Administrativa del referido ministerio. Fue reprivatizada a fines de 1987.

el Estado poseía y administraba total o mayoritariamente, *13* empresas de las que el Estado poseía capital minoritario, *31* empresas administradas totalmente por el Estado y de las cuales éste no poseía capital, *39* establecimientos y razones sociales que formaban parte de empresas que el Estado poseía y administraba, *16* empresas de las que el Estado poseía capital mayoritario o minoritario, con participación en su administración, *57* hoteles, *7* empresas sobre las que el Banco Nacional de Desarrollo (BANADE) ejercía cierto control por poseer capital u otras razones, *76* empresas en régimen de moratoria fiscal y previsional, sobre las cuales el Estado ejercía ciertos controles pero no administraba, y *260* sociedades anónimas de las cuales el BANADE y la Caja Nacional de Ahorro y Seguro poseían acciones, sin que el Estado participara en su administración. "En 1975 las empresas públicas emplearon 8,2% del total de asalariados en relación de dependencia, invirtieron 27,8% de la inversión total, debían 33,7% de la deuda externa y recibieron subsidios equivalentes a 25% de los gastos de la Tesorería" (Alemann, 1976).

Un lustro después el Estado se había desprendido de *120* empresas públicas, por haberlas privatizado, disuelto, liquidado, dadas en comodato o concesión, o transferidas a la Justicia; había iniciado el proceso de privatización, provincialización o liquidación en otras *46*, y había vendido las tenencias accionarias de *207* empresas (Ministerio de economía, 1981). "El Proceso fue un enfático partidario de reducir la actividad estatal y en particular a sus empresas. Se vendieron numerosas entidades, pero de envergadura menor, se descentralizó a algunas de las más importantes y se trató de contratar con el sector privado la mayor cantidad de actividades secundarias... [Al mismo tiempo] a raíz de las dificultades económicas, el Estado debió hacerse cargo de algunas empresas de mayor envergadura, por lo que es probable que el resultado neto haya sido el de una ampliación del sector empresas públicas" (Ugalde, 1984).

4.6. Acuerdos con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial

El Proceso normalizó las relaciones con el FMI y el Banco Mundial, en la primera de las instituciones acelerando gestiones que había comenzado Emilio Mondelli, último ministro de Economía de Isabel Perón.

"Los activos internos netos del BCRA, definidos como la emisión monetaria menos los activos externos netos, que al 31 de diciembre de 1975 equivalieron a $ley 233.000 M., y al 30 de junio de 1976 a $ley 326.000 M., no excederán $ley 425.000 M. al 30 de setiembre de 1976, ni $ley 625.000 M. al 31 de diciembre de 1976 (lo cual implica un aumento máximo de *30%* y *92%* durante el tercer trimestre y el segundo semestre de 1976 respectivamente) (165), y

(165) "¿Cuál es la mejor definición de crédito interno neto desde el punto de vista del análisis y la programación monetarios?... Hay diferencias importantes entre el crédito interno del BCRA y el crédito interno del sistema financiero. ¿Cuál de los 2 hay que controlar?... Las frecuentes variaciones del efectivo mínimo que se realizaron a partir de junio de 1977 hacen necesario trabajar con un concepto más amplio que el de crédito neto del BCRA" (URIARTE, 1982).

el stock de *swaps*, que al 30 de junio de 1976 equivalía a $us 1.279 M., no excederá $us 600 M. al 31 de diciembre de 1976 y se continuará avanzando durante 1977", comprometió el gobierno argentino a través del Memorando de entendimiento enviado al FMI en julio de 1976, como consecuencia de lo cual "en agosto de 1976 el Fondo aprobó un crédito *stand by* por Degs 260 M. (equivalentes a $us 299 M.), 'el mayor crédito acordado hasta ese momento a un país sudamericano', de los cuales utilizó Degs 159,5 M. en forma inmediata" (BCRA, Memoria 1976).

"El gobierno espera que el déficit de la Tesorería no excederá de $ley 340 MM. al 31 de mayo de 1977, ni de $ley 420.000 M. al 30 de junio de dicho año; el crédito neto interno del BCRA, que era de $ley 597.000 M. a fines de 1976, no excederá de $ley 750.000 M. al 31 de mayo de 1977, ni de $ley 793 MM. al 30 de junio de 1977 (lo cual implica un aumento máximo de 33% durante el primer semestre de 1977); y los activos externos de las autoridades monetarias se incrementarán no menos de $us 249 M. al 31 de mayo de 1977, y no menos de $us 258 M. al 30 de junio de 1977", comprometió el gobierno a través del Memorando de entendimiento de abril de 1977, junto a lo cual "el déficit de Tesorería no excederá $ley 730.000 M. durante 1977; los activos internos netos del BCRA, que al 30 de junio de 1977 eran de $ley 670.000 M., no excederán de $ley 1.219.000 M. al 31 de diciembre de 1977 (lo cual implica un aumento máximo de 67% durante el segundo semestre de 1977), y los activos externos de las autoridades monetarias se incrementarán en no menos de $us 534 M. durante 1977", comprometió el gobierno en el Memorando de entendimiento enviado al FMI en setiembre de 1977, como consecuencia de lo cual "el 16 de setiembre de 1977 el directorio del Fondo aprobó un acuerdo *stand by* por Degs 159,5 M. (equivalentes a *$us 185,6 M.*)" (BCRA, Memoria 1977) (166).

No solamente Argentina cumplió con las metas acordadas, sino que además "canceló totalmente la deuda con el FMI, por Degs 454,5 M., en 4 cuotas, la última de las cuales se pagó el 11 de agosto de 1978" (BCRA, Memoria 1978). "Tanto la situación de las reservas internacionales, que están sólidas, como el prestigio internacional que ha tomado la economía argentina en el mundo financiero internacional, son suficientes ya como para que no se necesite un nuevo acuerdo 'stand by' con el Fondo", declaró Martínez de Hoz el 9 de marzo de 1978 (167).

¿No es irónico que los gobiernos que estaban por la "liberación", debido a las políticas que aplicaban no tenían más remedio que terminar negocian-

---

El aumento de la tasa de inflación generó dudas sobre la significación de las variaciones en el crédito interno neto como se lo medía tradicionalmente. "En los acuerdos con los organismos internacionales, éstos acostumbran a tomar una definición monetaria nominalista del déficit" (López Murphy, 1984).

(166) Además "a comienzos de setiembre de 1976 el Banco Mundial otorgó un crédito a SEGBA por *$us 115 M.*" (BCRA, Memoria 1976).

(167) Como también ocurriera en 1969 con Adalbert Krieger Vasena.

do con el FMI, mientras que los gobiernos que estaban por la "dependencia", a través de sus políticas cancelaban la deuda con el Fondo, tanto la heredada como la contraída, para entonces diseñar e implementar su política económica sin tantas ataduras? Este es otro ejemplo, de los muchos que hay en esta obra, de la distancia que un mal diagnóstico de cómo funciona el Mundo, genera entre los objetivos y los resultados.

Además de lo cual, la ley 21.697, del 2 de diciembre de 1977, aumentó en *$us 96,8 M.* la cuota argentina en el *BIRF*; la ley 21.698, del 5 de diciembre, aumentó en *DEGS 95 M.* la cuota argentina en el *FMI*, que se elevó a DEGS 535 M.; la ley 21.727, del 12 de enero de 1978, aumentó en *$us 129 M.* la la cuota argentina en el *BID*; la ley 21.762, del 9 de marzo, aumentó en *$us 251.000* la cuota argentina en la *Asociación Internacional de Fomento*; la ley 21.787, del 26 de abril, autorizó el ingreso de Argentina al *Fondo Africano de Desarrollo*, con un aporte de *$us 2.222.222*; la ley 21.940, del 19 de febrero de 1979, aumentó en *$285.725* la cuota argentina a la *Asociación Internacional de Fomento*; la ley 21.941, también del 19 de febrero, aumentó en *$us 8.159.000* la cuota argentina a la *Corporación Financiera Internacional*; la ley 22.141, del 18 de enero de 1980, aumentó en *$us 871 M.* el aporte argentino al *BID*; y la ley 22.164, también del 18 de febrero, aumentó en *DEGS 267,5 M.* la cuota argentina en el *FMI*.

5. Estrategia implícita

¿Qué estrategia enhebra el conjunto de medidas adoptadas entre 1976 y 1981, que acabamos de presentar de manera quizás exasperante, pero necesariamente detallada? El análisis que sigue ignora la visión conspirativa, que como se vio antes en este capítulo fue cultivada con particular entusiasmo en el caso Martínez de Hoz.

Para que la respuesta resulte útil, la pregunta anterior debe ser reformulada, bajo la forma de subpreguntas: ¿qué tenía Martínez de Hoz en su cabeza, al comienzo de su gestión, en cuanto a objetivos, orientación general e implementación instrumental?; ¿qué ocurrió con la sincronización temporal (*sequencing*) de las diferentes porciones de la política económica?; y ¿qué "semillas" fueron sembradas durante el período, y cosechadas con posterioridad?

. . .

Martínez de Hoz tenía un slogan general: "hay que pasar de una economía de especulación, a otra de producción" (de Pablo, 1980c). Planteó los objetivos típicos de política económica, estabilidad (de precios), crecimiento (económico) y redistribución (de los ingresos), ordenándolos de manera secuencial. En parte por cómo se encontraba la economía a comienzos de abril de 1976, en parte por su visión del proceso económico. Cuando la tasa de inflación supera 50% mensual, y encima crece, no hay muchas dudas sobre por dónde hay que comenzar a plantear la política económica. En cuanto a su visión del proceso económico, el titular del equipo económico insistía en que si no hay ganancias no hay ahorro (interno de las empresas), si no hay ahorro

no hay inversión, si no hay inversión no hay crecimiento, y si no hay crecimiento la redistribución es imposible.

Martínez de Hoz también tenía clara la orientación general de su acción: disminuir la injerencia estatal en la decisión económica individual, aumentar la importancia relativa del sector agropecuario frente a la del industrial (168), reintroducir Argentina en el Mundo, etc.

La nitidez observada en el plano de los objetivos y en el de la orientación general, contrasta con la falta de precisión inicial en el plano instrumental. Lo cual es entendible, por las extraordinarias circunstancias en que llegó al poder el equipo económico, y porque quienes se han "preparado" durante mucho tiempo para acceder a este tipo de cargo, también tienen mayor nitidez en el plano de los objetivos y en el de la orientación general, que en el de los instrumentos. El discurso que Martínez de Hoz pronunció el 2 de abril de 1976 muestra cuán poco del contenido concreto que finalmente terminaron teniendo las reformas estructurales (apertura de la economía, financiera, fiscal), estaba definido al comienzo del período en consideración. No solamente Machado hace camino al andar...

Desde el punto de vista del *estilo*, la política económica de Martínez de Hoz tuvo 2 características principales: la preferencia por el gradualismo frente al shock, y su carácter pragmático. El 2 de abril de 1976 no se anunció un programa integral ni mucho menos, sino que se explicitó un rumbo y se efectuaron algunas precisiones (libertad de precios de bienes, eliminación de derechos de exportación para algunos productos agrícolas, etc.). Además de lo cual se "demoró" más de un año en introducir la reforma financiera, y más de medio año en unificar el mercado de cambios y comenzar la reducción de aranceles de importación, que recién fue tomando velocidad luego del cuarto año del Proceso; y las primeras políticas antiinflacionarias contenían una buena dosis de voluntarismo.

El *pragmatismo*, considerado una virtud desde el punto de vista de la flexibilidad y el ajuste del programa económico frente a nuevas circunstancias o a realidades no tenidas en cuenta por el funcionario, plantea problemas de credibilidad sobre el mantenimiento de la política económica. El tema se puso de moda dentro de la literatura económica coincidentemente con la gestión Martínez de Hoz, a raíz de los trabajos de Kydland y Prescott (1977) sobre *reglas versus discrecionalidad* y Calvo (1978) sobre *inconsistencia tem-*

---

(168) "En el programa de 1976 el abandono del proteccionismo y la integración de la economía argentina en el mercado mundial constituyeron una decisión de fondo" (Marchionatti, Porta y Ranci, 1980). "El modelo vigente hasta 1976 implicó una valoración positiva de la industrialización como medio más idóneo para el crecimiento económico... Una caracterización relevante de esta concepción industrialista es la baja confiabilidad otorgada al mercado de capitales como instrumento eficiente para el crecimiento económico... El modelo industrialista es un modelo estatista" (Canitrot, 1980).

poral (169), mostrando una clara preferencia profesional en favor de las reglas, y por consiguiente en contra del... pragmatismo. Analizando desde este punto de vista la política económica de Martínez de Hoz, Calvo concluyó que "es probable que el pragmatismo tenga efectos beneficiosos en un corto período, luego del cual los efectos perniciosos dominarán a los primeros" (Calvo, 1979), y que "hay cierto consenso entre los observadores económicos acerca de que una fuente importante de la confusión que sufrió el sector privado tuvo también que ver con la tendencia del ministro Martínez de Hoz, hacia la adopción de medidas discrecionales ('pragmatismo', como se solía decir en ese momento)" (Calvo, 1981).

Una porción de la estrategia económica consistió en "desandar caminos", lo cual no necesariamente implica retroceder. Ejemplos: "se dejó sin efecto la estatización de las bocas de expendio de combustibles" (Martínez de Hoz, 1991), dispuesta por el decreto 632/74; la ley 21.542, del 2 de marzo de 1977, disolvió la Corporación para el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa, creada por ley 20.568, de 1973; la ley 21.327, del 4 de junio de 1976, derogó la ley 21.118, de 1975, disponiendo que los haberes acordados por la ley que se derogó permanecerían congelados en términos nominales hasta que el haber del beneficiario llegara al mismo nivel, según la legislación anterior; la ley 21.419, del 17 de setiembre de 1976, derogó la ley 21.128, de 1975, que dispuso gravar 1% los fletes, para contribuir al financiamiento de la Obra Social de la Federación de Camioneros; y el decreto 1681, del 10 de junio de 1977, derogó el acuerdo automotriz aprobado por Celestino Rodrigo mediante el decreto 1680/75 (170).

. . .

Las medidas no fueron implementadas de manera simultánea: en el plano antiinflacionario, la estrategia inicial fue reemplazada por otra en marzo de 1977, por una tercera a mediados de 1978 y por una cuarta a comienzos de 1979; en el de la apertura de la economía, la eliminación de derechos de importación comenzó en abril de 1976, mientras que la reducción de derechos de importación tuvo lugar en noviembre de 1976 y a partir de enero de 1979; la reforma financiera vio la luz en junio de 1977; y hubo modificaciones impositivas durante el segundo trimestre de 1976 y a mediados de 1980.

---

(169) Que CALVO (1979) ilustra con el siguiente ejemplo (en mis palabras): un padre quiere que su hijo apruebe materias en la facultad; al hijo estudiar no le interesa, pero sí fumar. El padre le promete al hijo que si aprueba la materia que está estudiando, lo dejará fumar. Entonces el hijo estudia como un loco, y obtiene la calificación máxima. Luego de lo cual el padre... *no* lo deja fumar. ¿Cuántas materias aprobará el muchacho, con estas reglas de juego?

(170) Uno de los indicadores de inestabilidad en la política económica, es la frecuencia con la cual el nuevo gobierno, particularmente cuando se produce una modificación en el "régimen político", derogó legislación aprobada por el gobierno anterior. Piénsese, por ejemplo, en la historia de las vicisitudes en materia de política petrolera.

¿Qué implicancias tuvo esta sincronización (o falta de ella) temporal, sobre los resultados finales y sobre la transición? Esta cuestión se planteó dentro de las medidas adoptadas en materia de apertura de la economía por una parte, y a raíz de la apertura de la economía, la reforma financiera y la "tablita" cambiaria, por la otra. A lo cual habría que agregar, en el plano de la congruencia más que en el de la secuencialidad, la relación entre la "tablita" y las políticas monetaria y fiscal.

"Una política comercial más consistente hubiera permitido un mayor aumento de las importaciones en 1977-1978, para evitar la acumulación de superávit en cuenta corriente que se produjo como consecuencia de la política de liberalización y promoción de exportaciones. Para ello, el programa arancelario debería haberse aplicado antes y en forma más rápida. Por su parte la liberalización financiera —tanto doméstica como externa— debería haber ocurrido recién después de haberse alcanzado el equilibrio fiscal, cosa que nunca ocurrió" (Cottani y García, 1987). "La eliminación de impuestos a la exportación reduce el tipo de cambio real de equilibrio, la de impuestos a la importación lo aumenta. ¿Cómo deben sincronizarse las reducciones de impuestos a la importación y a la exportación? Ambos deben reducirse de manera gradual y *simultánea*, para evitar que las expectativas cambiarias se disparen hacia arriba o hacia abajo... Cuando la deuda externa está bien por debajo de su nivel de equilibrio, la eliminación de restricciones financieras genera ingreso de capitales y por consiguiente un sobreajuste transitorio (*overshooting*) en la revaluación del tipo de cambio real. Este es el efecto 'Harberger-Edwards' (ver Edwards, 1985)... Las mejores políticas que acompañan a un proceso de liberalización del comercio internacional son aquellas que no reducen el tipo de cambio de equilibrio en el corto plazo, más allá de su nivel de equilibrio de largo plazo" (Cavallo y Cottani, 1986) (171).

La otra cuestión, ya planteada, tiene que ver con la incongruencia entre la tablita y las políticas monetaria y fiscal. ¿Eran concientes Martínez de Hoz y su equipo, que —particularmente en función de la política salarial del sector público, y la emisión monetaria que siguió a la crisis bancaria de abril de 1980— la tasa de devaluación implícita en la tablita cambiaria era incompatible con las políticas fiscal y monetaria? Y si, como supongo, lo eran; ¿cómo esperaban que ocurriera un ajuste fiscal y monetario a la preanunciada tasa de devaluación, dada la decisión de no abandonar ni modificar la tablita?

...

Subproducto más que objetivo, de cualquier manera cabe destacar qué elementos de la estrategia de Martínez de Hoz se convirtieron en

(171) ¿Es esto técnicamente posible, o requiere la adopción de medidas "extra tipo de cambio", para neutralizar el inevitable sobreajuste transitorio?

"actos de inversión", a la luz de lo que ocurrió, no inmediatamente, sino a partir de 1989.

"La política económica lanzada en 1976 constituyó un ambicioso programa de reforma estructural de la economía argentina, cuya realización quedó trunca por la resistencia al cambio en diversos sectores claves... El logro más importante fue haber desatado un proceso de cambio de mentalidad" (Martínez de Hoz, 1991); "el período Martínez de Hoz, buscando el saneamiento y sinceramiento de la economía, alteró intereses particulares y sectoriales, despejó preconceptos y preparó el necesario camino para acentuar los cambios de mentalidad, hábitos y actitudes de todos los agentes económicos; he aquí el más preciado mérito. El avance de la racionalidad económica, las hoy aceptadas invocaciones y búsquedas de las privatizaciones y de la desregulación económica, la eficientización del gasto, la inversión y mejoramiento de la calidad de los servicios públicos, resultaron las consecuencias más beneficiosas" (Tacchi, 1987).

6. Resultados

¿Cómo funcionó la economía argentina durante los 5 años que transcurrieron entre marzo de 1976 e igual mes de 1981? A continuación se analiza la evolución de la tasa de inflación y los precios relativos por una parte, y el nivel de actividad y desempleo de mano de obra por la otra.

6.1. Inflación y precios relativos

El gráfico Nº 24 muestra la evolución de la tasa de inflación, tanto a nivel precios al consumidor (línea) como mayorista (barras), entre *junio* de 1976 y marzo de 1981 (172). El período en consideración debe dividirse en 2 subperíodos, antes y después de setiembre de 1979 (recuérdese que la política antiinflacionaria basada en la "tablita" cambiaria comenzó en enero de 1979) (173). En efecto, entre junio de 1976 y setiembre de 1979 la tasa de inflación fue *8,5%* equivalente mensual según precios al consumidor, y *7,8%* mensual a nivel mayorista, en tanto que entre octubre de 1979 y marzo de 1981 fue *5,3%* y *3,8%* mensual respectivamente (174).

---

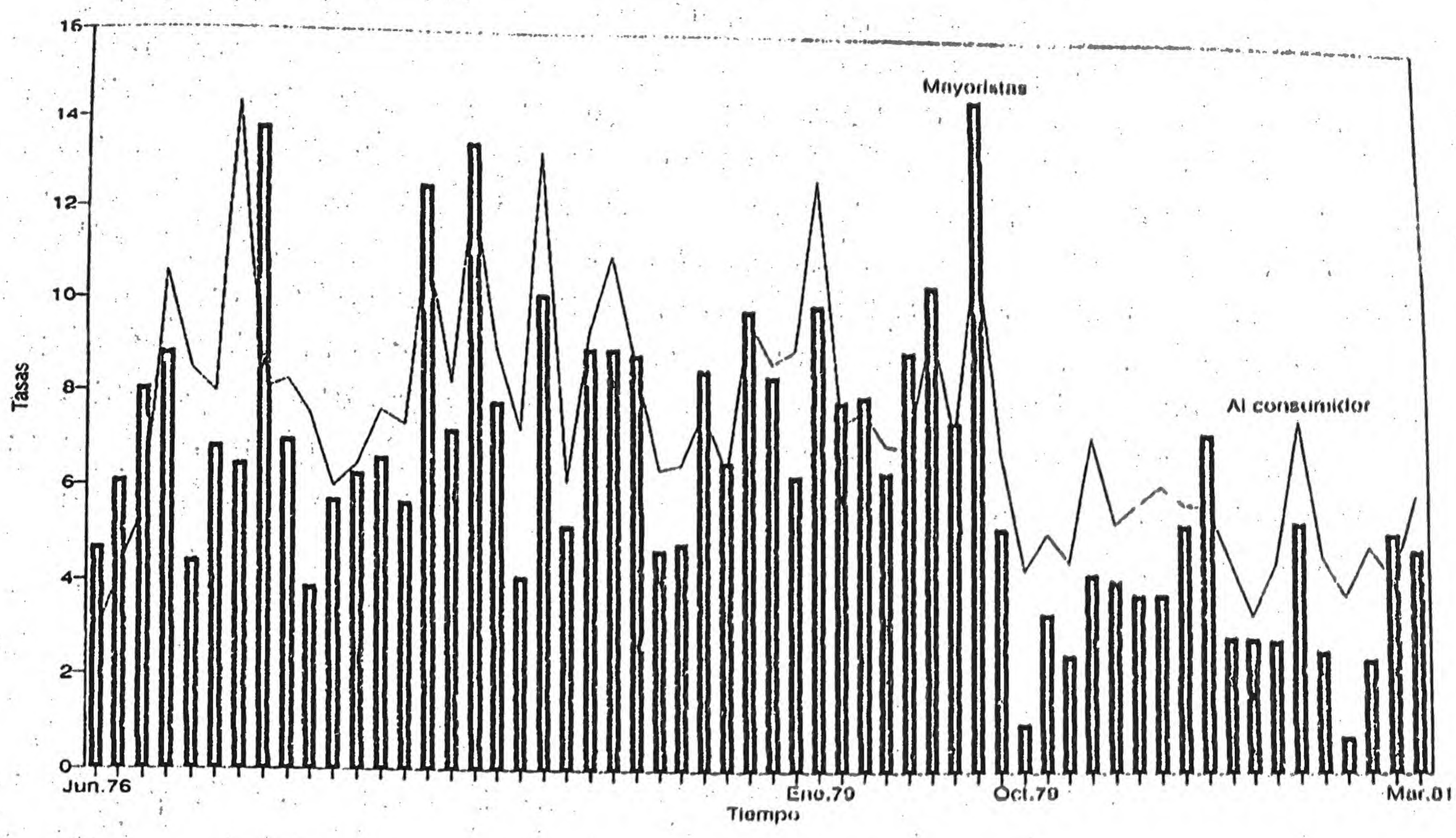
(172) Un gráfico que arrancara en marzo de 1976 mostraría la fenomenal reducción inicial de la tasa de inflación, pero al precio de no destacar qué ocurrió con la tasa de inflación *luego* de la referida fenomenal reducción inicial.

(173) El corte coincidió con el aumento estacional del precio de la carne. "Por primera vez se tomó la medida coherente de no tomar ninguna medida. El precio de la carne subió, el consumo bajó de 100 a 85 kgs./año/habitante. La única iniciativa fue la publicación de un índice de precios 'descarnado'" (RIBAS, 1980a), que tal como era de esperar dejó de publicarse en cuanto el precio relativo de la carne recuperó la normalidad.

(174) DE PABLO (1978a) presentó "el teorema de VON PAULUS", según el cual *la tasa de inflación de un mes es igual al día del mes posterior en que se publica el dato*, aludiendo al hecho de que cuando la tasa de inflación era baja las autoridades se apresuraban a darla a conocer, mientras que cuando era alta demoraban la publicación (el teorema es "local", y por consiguiente inaplicable en épocas de hiperinflación).

Inflación mayorista y consumidor
(tasas mensuales, en %)

Gráfico Nº 24



El gráfico Nº 24 es contundente: fuera de la reducción inicial, lo único que durante el período Martínez de Hoz redujo la tasa de inflación fue la tablita. ¿Por qué volvió a subir el aumento sistemático del nivel general de los precios cuando Videla fue reemplazado por Viola, y Martínez de Hoz por Sigaut; porque los funcionarios entrantes cambiaron el rumbo, o porque la reducción de la tasa de inflación lograda vía la tablita cambiaria era inevitablemente transitoria? Debate "eterno", debido a los fantásticos problemas de (falta de) identificación que plantea el caso (175).

* * *

El aumento de los diferentes precios no fue uniforme durante el período en consideración, y por consiguiente también hay que prestarle atención a la evolución de los *precios relativos*. Por una parte, a la discrepancia entre los niveles generales de los índices de precios al consumidor y mayorista; por la otra, a la evolución del tipo de cambio y el salario reales; lo cual se agrega a la evolución de las tasas de interés y tarifas públicas en términos reales, que ya se realizó cuando se analizaron las reformas financiera y fiscal respectivamente.

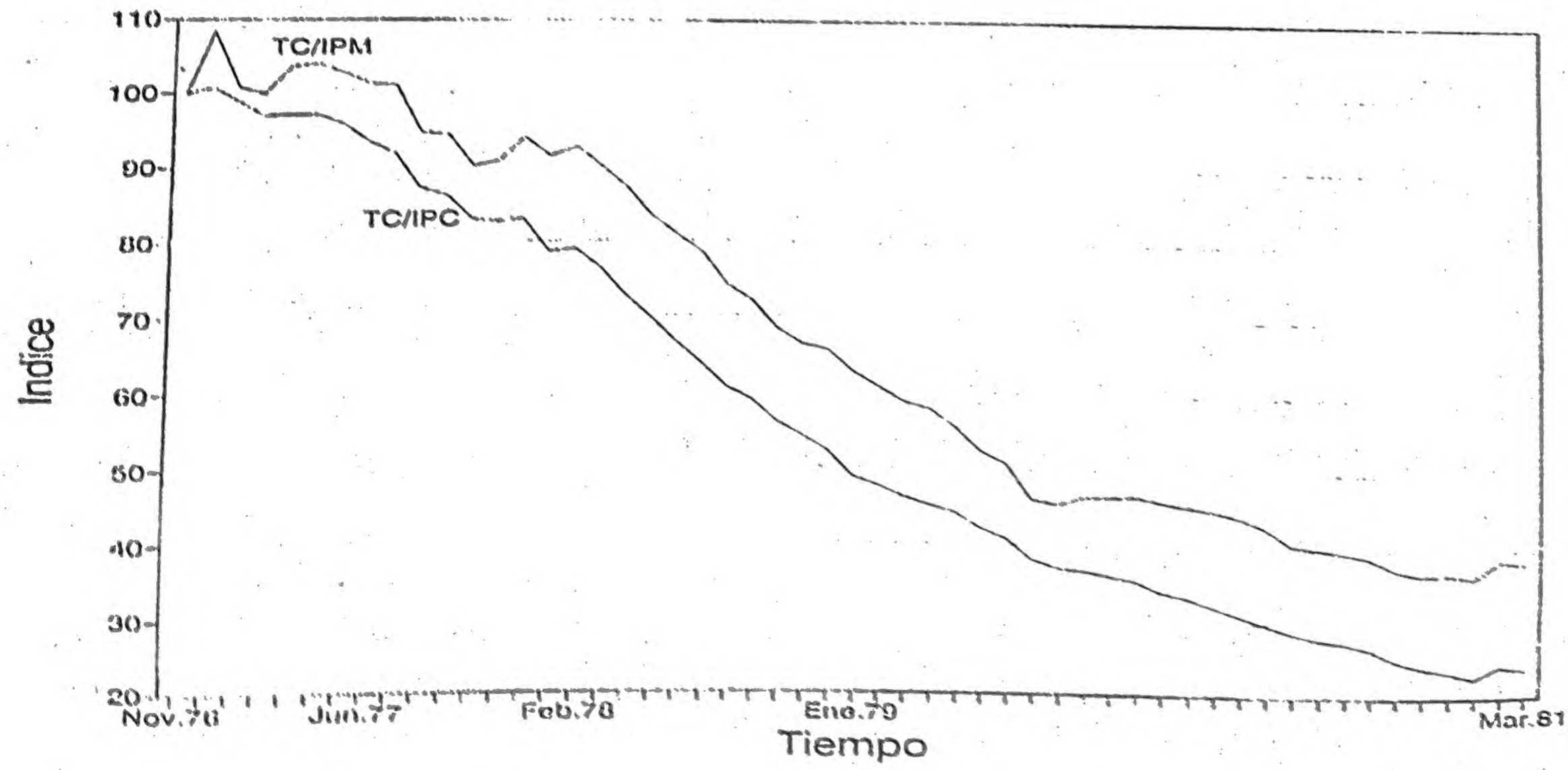
(175) Materia prima para el debate: "no hay plan que corrija un fenómeno [la inflación] que indudablemente se origina en el intento del Estado por aumentar su participación de 20% a 40% del PBI" (Ribas, 1980a, pero escrito en 1979); "la raíz de la inflación durante la gestión Martínez de Hoz está en la reforma financiera implementada en junio de 1977, mientras que la raíz de la inflación de las administraciones posteriores fue la imposibilidad de Martínez de Hoz, de introducir consistencia entre el déficit fiscal y el resto de los instrumentos económicos" (Calvo, 1985).

Entre junio de 1976 y marzo de 1981, mientras el nivel general de los precios al consumidor aumentó 7,4% equivalente mensual, el de los precios mayoristas subió *6,5%* equivalente mensual, lo cual implica que durante el referido período los precios al consumidor aumentaron, en promedio, *64%* por encima de los mayoristas (176). ¿A qué se debió esta discrepancia? "Los índices de precios al consumidor y mayorista tienen varios elementos no comunes, que llevan a una distinta incidencia de las modificaciones de precios relativos, en la medida en que éstas se prolonguen en el tiempo. En períodos anteriores era posible apreciar una cierta aproximación a la evolución de largo plazo en el crecimiento de estos 2 índices, en la medida en que cada sector tendía a recuperar posiciones con respecto al promedio general. Con el cambio habido en los años recientes no debe esperarse que necesariamente se produzca el acortamiento de la 'brecha' entre precios minoristas y mayoristas" (Blanco y Magliano, 1980). La apertura de la economía, que afectó más al precio de las mercaderías que al de los servicios, impactó más sobre los precios mayoristas que a nivel consumidor.

El gráfico Nº 25 muestra la evolución del *tipo de cambio* entre noviembre de 1976 (comienzo de la unificación cambiaria) y marzo de 1981, deflactado por precios al consumidor y mayoristas. Ninguna estimación de la tasa de inflación internacional relevante para Argentina puede modificar la idea básica que surge del gráfico: la permanente y significativa revalorización de la moneda local en términos del dólar durante la gestión Martínez de Hoz (el gráfico destaca junio de 1977 y enero de 1979, comienzo de la reforma financiera y la tablita respectivamente, para ilustrar que la referida revaluación del tipo de cambio real ocurrió sin solución de continuidad, más allá del cambio en las políticas, con particular intensidad a partir de febrero de 1978).

TIPO DE CAMBIO REAL
(ÍNDICES, NOVIEMBRE DE 1976 = 100)

Gráfico Nº 25



(176) El mayor aumento de los precios al consumidor con respecto al de los mayoristas se verificó de manera uniforme a lo largo del quinquenio.

"El tipo de cambio real comenzó a apreciarse mucho antes de la tablita; el proceso está íntimamente conectado con la reforma monetaria y bancaria de junio de 1977... Liberalizar el mercado bancario y financiar el déficit fiscal emitiendo bonos contribuyó a la revaluación del tipo de cambio real" (Calvo, 1985); "una baja en la tasa de devaluación y una reforma financiera, consistente en bajar los efectivos mínimos y permitir a los bancos pagar interés sobre el dinero, puede producir —inicialmente— una apreciación del tipo de cambio real" (Calvo, 1980); "los impuestos a la exportación, los ingresos de capital y las políticas monetarias y cambiarias, explican en conjunto 65% de la apreciación del tipo de cambio real entre el último trimestre de 1976 y el primero de 1981, con pesos iguales en la explicación total" (Cavallo y Cottani, 1991).

Si el reemplazo de Isabel Perón por Videla implicó la finalización de un nuevo Diluvio Universal (de Pablo, 1983), si la diferencial de tasas de interés indujo el ingreso de capitales, y encima la apertura de la economía se implementó de manera más rápida del lado de las exportaciones que del de las importaciones; ¿qué otra cosa cabía esperar, que no fuera la revaluación del tipo de cambio real?

Con respecto a *salarios*, "en el momento inicial el gobierno tomó medidas destinadas a elevar el precio de los bienes agropecuarios de exportación y reducir los salarios reales, congelando los salarios nominales a marzo de 1976" (Canitrot, 1981), pero "el congelamiento salarial fue gradualmente relajado y aparentemente dejó de regir luego de 1977" (Cavallo y Cottani, 1991, en base a Meier, Bour y Doti, 1977) (177). "La política de Martínez de Hoz, que fue tan negativa para los salarios en 1976 y 1977, cambió de signo a partir de 1978. Aunque todavía no se alcanzó el nivel de 1976, desde hace 2 años el sesgo de la política es —en este aspecto— distributivo" (Di Tella, 1980a) (178).

"¿Por qué subieron los salarios reales entre el primer trimestre de 1979 y el primero de 1981? Por liderazgo del sector público, el empuje de los salarios básicos de convenio y las propias condiciones del mercado laboral urbano" (Diéguez y Gerchunoff, 1984). "Más allá de las diferentes políticas salariales vigentes, entre 1975 y 1985 la conformación del salario nominal del trabajador industrial fue la resultante de una política implícita de indexación salarial, con frecuencia trimestral" (Lechuga, Bologna y Suárez, 1986).

---

(177) En base al análisis de los recibos de sueldos efectivamente pagados por un conjunto de empresas, Meier, Bour y Doti (1977) documentaron que al comienzo del Proceso aumentó el *deslizamiento salarial*, es decir, la distancia que hay entre los salarios efectivamente pagados y los fijados por los convenios colectivos de trabajo, señal de que en la práctica el congelamiento salarial no fue estrictamente respetado.

(178) Orsatti (1983) estimó la participación de los asalariados en el ingreso, encontrando que según el método utilizado, entre 1975 y 1976 dicha participación cayó entre 12 y 16 puntos porcentuales del PBI, y entre 3 y 13 puntos porcentuales entre 1975 y 1980.

"La relación entre el tipo de cambio y el salario es una de las variables definitorias del modo de funcionamiento de la economía argentina" (Canitrot, 1981). Dicha relación fue analizada por Rodríguez (1981, 1982a y 1984), a partir de "una economía que tiene un sector exportador no tradicional, y un sector productor de servicios, cuyos bienes no son objeto de comercio internacional... Cuando existe un sector de exportaciones no tradicionales relativamente trabajo intensivo, disminuciones en el grado de protección resultan en un aumento del salario real. El mismo resultado surge cuando existe un sector servicios intensivo en trabajo... Para cada tasa de inflación existe una relación inversa entre tipo de cambio real y salario real. Un aumento de la tasa de inflación puede aumentar ambos a la vez... si hay un tercero que paga a través de mayor impuesto inflacionario". "La relación inversa entre salario real y tipo de cambio real es mencionada por muchos autores. Rodríguez (1982a) no sólo postula dicha relación, sino que también define la *causalidad*, que va del tipo de cambio real al salario real. Este trabajo confirma econométricamente que, en el sentido de Granger (1969), existió causalidad de tipo de cambio real a salario real" (Balacco, 1985).

6.2. Nivel de actividad y desempleo

El cuadro Nº 26 muestra la evolución de la *oferta global* durante el período en consideración. Entre el primer trimestre de 1976 y el de 1981, la oferta global *total* aumentó *4,6%* equivalente anual, como consecuencia de que las importaciones subieron *28,5%* y *1,8%* el PBI total. La variación no fue uniforme entre los distintos sectores que componen el PBI, ya que mientras el de Establecimientos financieros, seguros y bienes inmuebles aumentó *8,5%* equivalente anual, y el de electricidad, gas y agua subió *5,1%*, el de agricultura, caza, silvicultura y pesca aumentó *0,7%* (179), y el de industrias manufactureras *cayó 1,2%* (180).

---

(179) "A partir de 1976, el sector agropecuario mostró que cuando los anuncios resultan *creíbles* responde bien y rápido, y hace tanto o más cálculo económico que sus pares del sector industrial y de servicios [dando por tierra con todo lo que se decía sobre la inelasticidad de oferta del sector agropecuario]" (DE PABLO, 1987a). Esto se refleja muy poco en el resultado agregado del sector agropecuario, porque en buena medida implicó sustituir ganadería por agricultura.

(180) "La gestión MARTÍNEZ DE HOZ constituyó un episodio de desindustrializacion" (CAVALLO y COTTANI, 1991).

SCHVARZER (1983) realizó un estudio sobre las 100 empresas industriales más grandes, que representan alrededor del 40% del valor agregado del sector, del cual surgió lo siguiente: "13 de las 100 más grandes de 1975 no estaban en 1981. 6 desaparecieron por fusión, 4 privadas cerraron sus puertas, 2 estatales fueron liquidadas y 1 de capital local quebró. El fenómeno pareció afectar por igual a empresas de distinto tipo de propiedad. Por caída de ventas, 20 empresas del listado de 1975 no estaban en 1981... Los 33 puestos fueron ocupados por 5 empresas nuevas, y 28 que escalaron posiciones... En 1976, 14 de las 100 empresas registraron quebrantos, en 1981, 39".

Oferta global

Cuadro Nº 26

Período	Total	Importaciones	Producto bruto interno: Total	Agric., caza, silv. y pesca	Minas y canteras	Industrias manufactureras	Electricidad, gas y agua	Construcciones	Comercio, rest. y hoteles	Transp., almac. y comunicac.	Est. fin., seg. y bienes inmueb.	Serv. com., soc. y person.
	(a precios de mercado)		(a costo de factores)									
	(tasas equivalentes anuales, en %)											
IT81/IT76	4,6	28,5	1,8	0,7	5,5	-1,2	5,1	0,1	3,3	2,4	8,5	1,8
	(variaciones con respecto al mismo trimestre del año anterior, en %)											
I.T 76	-4,6	-34,7	-1,5	8,2	-2,1	-4,5	4,7	8,2	-4,3	-1,8	-12,9	0,3
II	-6,0	-38,7	-3,0	-2,7	0,2	-5,9	2,0	34,7	-9,6	-5,2	-11,6	0,3
III	0,8	-13,0	2,0	4,4	5,5	-1,1	4,9	30,3	-4,9	1,9	3,3	0,3
IV	0,1	-12,3	1,1	9,6	5,9	-0,6	3,3	-4,3	-4,3	2,3	6,5	0,3
I.T 77	5,3	20,1	4,3	12,4	11,7	1,1	3,0	19,9	-1,9	5,1	5,6	0,8
II	9,7	43,5	7,7	7,8	13,0	6,4	2,9	17,8	8,7	8,1	18,6	0,8
III	10,1	21,2	9,3	-2,9	8,5	17,4	6,2	11,2	14,5	6,0	17,1	0,8
IV	5,7	34,3	3,9	-6,1	1,8	5,9	6,2	1,3	2,8	2,2	12,8	0,8
I.T 78	-4,3	-3,5	-4,3	-5,2	-1,2	-14,8	-0,7	3,2	-6,2	-1,6	12,9	1,0
II	-6,0	-13,8	-5,4	4,8	0,1	-12,7	3,8	-15,8	-10,6	-2,9	5,3	0,5
III	-4,9	-9,5	-4,6	1,5	2,4	-11,7	4,9	-7,1	-9,3	-2,2	5,0	0,8
IV	-0,1	-11,8	0,9	11,2	6,3	-3,4	5,0	2,1	2,9	0,5	5,8	1,2
I.T 79	12,8	64,8	8,6	11,3	7,5	16,3	13,9	-11,3	14,2	7,8	5,4	1,4
II	13,0	64,3	9,3	3,2	7,3	15,2	11,1	-3,8	21,6	8,3	7,6	1,9
III	10,7	74,7	5,7	-1,8	6,0	6,8	8,8	0,2	17,0	6,1	6,9	2,1
IV	14,4	116,1	6,9	-1,0	4,7	3,5	9,5	12,8	21,2	5,1	11,7	2,6
I.T 80	7,6	55,0	1,8	-10,6	9,3	-1,0	11,3	-5,1	10,7	1,8	15,4	1,8
II	2,6	45,6	-2,0	-12,7	4,4	-6,2	8,3	-4,8	3,1	-3,3	11,6	2,2
III	7,5	45,6	2,6	-4,8	4,6	-1,8	7,9	2,6	10,9	0,6	14,3	2,2
IV	8,4	40,9	3,5	7,1	5,1	-4,9	4,0	9,5	9,8	3,6	8,4	2,4
I.T 81	2,3	18,3	-0,7	-2,3	0,7	-5,0	-1,0	-3,8	1,2	-0,9	3,5	3,8

Fuente: Elaborado en base a BCRA.

La variación de los diferentes componentes de la oferta global experimentó fuertes oscilaciones durante el quinquenio. Ejemplo: comparando cada trimestre contra igual trimestre del año anterior, el PBI total mostró caídas durante el primer semestre de 1976 y durante los 3 primeros trimestres de 1978, y fuerte crecimiento durante 1977 y 1979.

Por su parte el cuadro Nº 27 muestra la evolución de la *demanda global* durante el período en consideración. Tampoco en este caso la modificación fue uniforme, aunque la discrepancia entre los distintos componentes fue menor que la verificada del lado de la oferta. Entre el primer trimestre de 1976 y el de 1981, mientras las exportaciones crecieron *4,9%* equivalente anual, el consumo aumentó *4,6%* y la inversión *2,8%* (7,9% en equipo durable de producción, -0,2% en construcción).

DEMANDA GLOBAL

Cuadro Nº 27

Período	Total	Exportaciones	Consumo	Inversión bruta fija						
				Total	Construcciones			Equipo durable de producción		
					Total	Públicas	Privadas	Total	Equipo de transpor.	Maquin. y equipo
				(tasas equivalentes anuales, en %)						
IT81/IT76	4,6	4,9	4,6	2,8	-0,2	-0,6	-0,1	7,9	8,8	7,6
				(variaciones con respecto al mismo trimestre del año anterior, en %)						
I.T 76	-4,6	51,0	-8,0	4,2	7,7	14,7	4,3	-2,0	-24,8	9,9
II	-6,0	31,4	-15,2	10,9	28,6	120,5	-2,6	-12,1	-30,9	-3,7
III	0,8	26,1	-5,1	22,1	27,2	111,4	-3,0	14,0	28,0	9,0
IV	0,1	23,8	-1,7	4,1	-2,8	1,1	-6,1	18,4	12,9	20,7
I.T 77	5,3	32,5	-5,8	25,3	16,6	61,9	-7,5	42,1	40,9	42,6
II	9,7	43,1	3,1	29,3	15,7	44,6	-6,5	55,2	101,1	40,4
III	10,1	46,9	6,9	21,3	8,9	29,3	-7,0	43,1	31,3	48,0
IV	5,7	11,3	4,5	3,4	-0,4	7,7	-7,9	10,1	3,0	12,8
I.T 78	-4,3	3,5	-1,5	-8,4	1,0	10,7	-8,0	-23,3	-16,0	-25,8
II	-6,0	10,7	-5,9	-20,6	-15,6	-25,5	-3,8	-27,6	-30,0	-26,5
III	-4,9	1,1	-3,6	-15,4	-7,1	-15,9	2,4	-26,4	-22,9	-27,7
IV	-0,1	-8,5	3,4	-1,9	2,4	-5,8	11,2	-8,5	4,2	-13,0
I.T 79	12,8	1,4	16,2	-0,2	-9,5	-33,6	17,5	19,0	31,9	13,8
II	13,0	9,0	17,2	5,1	-2,2	-22,6	16,5	17,1	8,7	20,8
III	10,7	-6,4	14,5	7,1	0,8	-8,5	9,1	17,7	32,6	11,8
IV	14,4	9,4	11,8	18,5	9,7	17,5	2,6	33,7	38,4	31,8
I.T 80	7,6	5,8	5,7	8,8	-4,2	-12,5	1,0	29,4	23,7	32,0
II	2,6	-23,7	6,0	-0,9	-4,9	-17,7	3,0	4,5	13,8	0,8
III	7,5	-4,2	8,1	8,6	1,2	-2,8	4,2	19,2	-1,3	28,7
IV	8,4	9,3	10,6	5,1	8,4	11,2	5,5	0,4	-15,6	7,5
I.T 81	2,3	-13,5	9,8	-7,7	-3,3	-6,7	-1,4	-12,9	-20,9	-9,4

Fuente: Elaborado en base a BCRA.

Tampoco del lado de la demanda global la variación de los diferentes componentes fue uniforme a lo largo del quinquenio. Las exportaciones mostraron crecimiento sostenido hasta 1979, el consumo se retrajo durante todo 1976 y comienzos de 1977, y también durante los 3 primeros trimestres de 1978, registrando un importante aumento durante los 2 últimos años de esta etapa del Proceso (la época de la denominada "plata dulce"), en tanto que la inversión en equipo durable de producción mostró crecimiento sostenido, excepto durante los 3 primeros trimestres de 1978.

En una palabra: estancamiento de la producción interna por habitante, fuerte crecimiento del componente financiero de la actividad económica, significativo crecimiento de la inversión en equipo durable de producción. En los 2 últimos años del período fuerte crecimiento del consumo y el déficit comercial.

...

El cuadro Nº 28 muestra la evolución de las *exportaciones, importaciones* y la balanza comercial, durante el período en consideración. Entre 1976 y 1980 el valor en dólares de las exportaciones aumentó *19,6%* equivalente anual, y el de las importaciones *36,5%* equivalente anual. Como consecuencia de que mientras en 1976 las exportaciones totales sumaron $us 3.916 M., y las importaciones totales $us 3.033 M., de manera que el balance comercial fue *superavitario* en $us 883 M., en 1980 las exportaciones totales sumaron $us 8.021 M. y las importaciones totales $us 10.540 M., de manera que el balance comercial fue *deficitario* en $us 2.519 M. (la parte inferior del cuadro muestra, mes a mes, la evolución de las referidas variables durante la vigencia de la "tablita" cambiaria). En una palabra: fuerte aumento del intercambio comercial con el resto del mundo, superavitario al comienzo del período y deficitario durante 1980.

BALANCE COMERCIAL

Cuadro Nº 28

Período	Exportaciones	Importaciones	Saldo
	(millones de dolares)		
1973	3.266,0	2.235,3	1030,7
1974	3.930,7	3.634,9	295,8
1975	2.961,3	3.947,0	-985,7
1976	3.916,1	3.033,0	883,0
1977	5.651,8	4.161,5	1490,3
1978	6.399,5	3.833,7	2565,9
1979	7.809,9	6.700,5	1109,5
1980	8.021,4	10.540,6	-2519,2
	(tasas equivalentes anuales, en %)		
1980/75	22,1	21,7	
1980/76	19,6	36,5	
	(millones de dolares)		
Ene. 79	467,9	452,0	16,0
Feb.	484,9	328,1	156,7
Mar.	596,5	418,5	178,0
Abr.	677,6	404,4	273,2
May.	804,7	498,5	306,2
Jun.	900,7	475,7	425,0
Jul.	824,5	589,5	235,0
Ago.	745,9	748,6	-2,7
Set.	590,3	565,4	24,9
Oct.	579,8	738,0	-158,2
Nov.	533,6	725,3	-191,7
Dic.	603,5	756,5	-153,0
Ene. 80	626,4	712,4	-86,0
Feb.	706,4	764,7	-58,3
Mar.	726,4	805,2	-78,8
Abr.	699,6	751,2	-51,6

Período	Exportaciones	Importaciones	Saldo
May.	637,4	774,2	-136,7
Jun.	587,4	760,4	-173,0
Jul.	701,9	837,4	-135,5
Ago.	625,0	915,2	-290,3
Set.	708,6	1.029,5	-320,8
Oct.	749,7	1.097,6	-347,9
Nov.	635,2	1.059,8	-424,6
Dic.	617,3	1.032,9	-415,6
Ene. 81	609,0	870,7	-261,8
Feb.	651,9	742,0	-90,0
Mar.	728,9	1.001,3	-272,4

Fuente: Elaborado en base a INDEC.

La disminución de la discrepancia entre los tipos de cambios de las diferentes clases de bienes modificó la composición de las exportaciones. "Hacia 1974 la mitad de las exportaciones eran industriales... Este proceso se interrumpió con la política económica aplicada a partir de 1976" (Canitrot, 1980).

Del lado de las importaciones, Canis, Golondek y Soloaga (1990) analizaron las producciones de autos, neumáticos, cerámicos y tornos, encontrando que la apertura de las importaciones entre 1979 y 1981 aumentó la *calidad* de los productos fabricados localmente. "La principal respuesta empresaria a las reformas fue la mejora en la calidad de los productos" (Petrei y de Melo, 1985).

"En 1979-1981 el déficit comercial de automotores explica 30% del déficit comercial total" (Cardozo, 1989). En 1975 se habían exportado 13.700 automóviles e importado 300; en 1977 se exportaron 8.000 unidades e importaron 460; mientras que en 1980 se exportaron 3.600 automóviles e importaron... 68.000 (no obstante lo cual en 1978 la producción local fue de 179.000 unidades, mientras que en 1980 llegó a 282.000 unidades, lo cual implicó un aumento de 57%). El fenómeno no ocurrió solamente en Argentina, ya que "a fines de la década de 1970 la competencia mundial se intensificó en la industria automotriz. Las exportaciones de los principales países productores al Tercer Mundo pasaron de 1 millón de unidades en 1971, a 2,7 millones una década después [10,4% equivalente anual]. En 1981 las exportaciones al Tercer Mundo equivalieron a 15% de las exportaciones de autos, y 40% de vehículos comerciales, del Mundo entero" (Cardozo, 1989).

Por su parte el cuadro Nº 29 muestra la evolución de la *deuda externa* durante el período en consideración. La deuda externa total pasó de *$us 7.875 M.* a fines de 1975, a *$us 27.162 M.* a fines de 1980, lo cual implica un crecimiento de *28,1%* equivalente anual (prácticamente igual en la deuda pública y en la privada). Neta de reservas internacionales, que equivalió a *2,6* años de exportaciones a fines de 1975, tenía *exactamente el mismo nivel* a fines de 1980 (la mejora del indicador durante los 4 primeros años del Proceso fue compensada por el deterioro posterior).

Deuda externa

Cuadro Nº 29

Fin de	Pública	Privada	Total	Deuda pública/ total	Deuda-reservas/ exportac.
	(millones de dólares)			(%)	(años)
1975	4.021	3.854	7.875	51,1	2,6
1976	5.189	3.090	8.279	62,7	1,7
1977	6.044	3.635	9.679	62,4	1,1
1978	8.357	4.139	12.496	66,9	1,1
1979	9.960	9.074	19.034	52,3	1,2
1980	14.459	12.703	27.162	53,2	2,5
	(tasas anuales de variacion, en %)				
1976	29,0	-19,8	5,1		
1977	16,5	17,6	16,9		
1978	38,3	13,9	29,1		
1979	19,2	119,2	52,3		
1980	45,2	40,0	42,7		
	(tasas equivalente anuales, en %)				
1975/1980	29,2	26,9	28,1		
1976/1980	29,2	42,4	34,6		
1978/1980	31,5	75,2	47,4		

Fuente: Elaborado en base a BCRA.

"El crecimiento de la deuda externa a partir de 1976 reconoce 3 fases claramente diferenciadas: rápido crecimiento (19,9% anual) entre 1976 y 1978, crecimiento explosivo (41,9% anual) entre 1979 y 1981 y endeudamiento forzado (7,7% anual) entre 1982 y 1986... El crecimiento explosivo no se debió a un shock externo adverso, sino a retraso cambiario y fuga de capitales... El déficit en cuenta corriente explica 40% del aumento de la deuda entre 1979 y 1981. La fuga de capitales explica 38%. ¿El resto? La hipótesis más plausible sugiere que se aplicaron a la compra de armamentos" (Bouzas y Keifman, 1988). "Dagnino Pastore y Durán (1981) estimaron que los fondos que surgieron del aumento de la deuda externa se utilizaron, en el siguiente orden decreciente: fuga de capitales, turismo e importaciones no tradicionales. Las importaciones de material bélico se realizaron en 1978, antes de la 'tablita'" (Dagnino Pastore, 1983).

"En el caso argentino el momento del colapso se vio retrasado como consecuencia fundamentalmente de un excepcional comportamiento del sector externo en 1979: masivas entradas de capitales extranjeros a corto y largo plazo, lo que en buena medida fue resultado de altas tasas de interés y del crecimiento de las exportaciones" (Connolly y Hartpence, 1985). "En Argentina la crisis financiera de 1980-1981 anticipó la 'crisis de la deuda' que América Latina experimentó desde 1982. De hecho en Argentina la crisis de la deuda implicó que el racionamiento del crédito externo, que el sector

privado comenzó a enfrentar a partir de 1980, se extendió al sector público" (Fanelli y Machinea, 1994).

• • •

A la luz de esta evolución de los agregados económicos, particularmente del estancamiento de la producción interna por habitante y la "desindustrialización"; ¿qué cabría esperar en el plano del empleo y el desempleo de mano de obra? El cuadro Nº 30 muestra la evolución de las tasas de desocupación y participación durante el período en consideración.

DESOCUPACIÓN Y PARTICIPACIÓN

Cuadro Nº 30

Fecha	Desocupacion (% fuerza laboral)						Participacion (% poblacion total)					
	Total		Gran Bs.As.		Interior		Total		Gran Bs.As.		Interior	
	Abr.	Oct.	Abr.	Oct.	Abr.	Oct.	Abr.	Oct.	Abr.	Oct.	Abr.	Oct.
1974	5,0	3,4	4,2	2,5	7,1	5,8	40,6	40,1	40,6	40,6	40,5	39,0
1975	3,5	3,8	2,4	2,8	6,0	5,9	40,0	39,7	40,6	40,3	38,7	38,6
1976	5,2	4,4	4,8	4,1	6,1	5,2	39,9	38,7	40,5	39,3	38,2	37,2
1977	3,9	2,7	3,4	2,2	5,1	4,0	38,8	38,6	39,5	39,2	37,2	37,0
1978	4,2	2,3	3,9	1,7	4,8	3,5	38,8	39,0	39,6	40,0	37,3	36,9
1979	2,6	2,4	2,0	2,0	3,6	3,0	38,2	38,4	38,9	39,7	37,0	36,4
1980	2,6	2,5	2,3	2,2	3,1	3,2	38,3	38,5	39,2	39,4	36,7	36,8
Promedios												
1974/75	4,3	3,6	3,3	2,7	6,6	5,9	40,3	39,9	40,6	40,5	39,6	38,8
1976/80	3,7	2,9	3,3	2,4	4,5	3,8	38,8	38,6	39,5	39,5	37,3	36,9

Fuente: Elaborado en base a INDEC.

Para el total del país urbano, la tasa de *desocupación* pasó de *5%* de la fuerza laboral en abril de 1974, y *3,5%* en igual mes de 1975, a *5,2%* en abril de 1976, *4,2%* en igual mes de 1978 y *2,6%* en abril de 1979 y 1980. Mínimo absoluto de la serie desde que se la compila (1963) y también mínimo absoluto hasta por lo menos 1999 (181).

"Se escuchan frecuentes manifestaciones empresarias sobre la dificultad que enfrentan para conseguir asalariados" (Orsatti, 1979); "la recesión industrial de 1979-1980 se dio en un contexto de escasez de oferta de servicios laborales" (Sánchez, 1981). ¿Qué pasó? "3 hipótesis se pueden formular sobre la dinámica del mercado laboral urbano: la del trabajador desalentado, la transferencia al mercado no regulado y las transferencias intersectoriales de empleo" (Diéguez y Gerchunoff, 1984).

(181) Dato importante para el análisis según ciudades. "Entre 1970 y 1980 la tasa de migración interna fue de 3,3% anual (entre 1947 y 1960 había sido de 3,9%). Pero de 0,9% entre 1960 y 1970" (CAVALLO y DOMENECH, 1986).

La tasa de *participación*, la que estima la cantidad de personas que desean trabajar (estén ocupadas o no), pasó de *40,6%* de la población total en abril de 1975, a 40% en igual mes de 1976, a 38,8% en abril de 1978 y a 38,2% en igual mes de 1980. "¿Por qué cayó la tasa de desocupación, si hubo recesión generalizada de la actividad económica? Porque la *oferta* de trabajo creció de manera muy lenta. En 1977 mientras la población creció 1,3%, el total de beneficiarios del sistema de seguridad social subió 8,5%" (Ferreres, 1979). "Hubo menor crecimiento de la oferta de mano de obra por migraciones, cuentapropismo y 'desaliento' ante el desajuste entre las expectativas de ingreso y los ofrecidos en la práctica" (Orsatti, 1979) (182).

Beccaria (1980) analizó el mercado de trabajo en Capital Federal y Gran Buenos Aires entre 1974 y 1978, encontrando que "hasta octubre de 1977 es posible encontrar los signos característicos de la presencia del efecto trabajador desalentado, donde la reducción de la oferta de trabajo se realizó a través del retiro de personas previamente ocupadas... Entre abril de 1975 y octubre de 1978 la modificación laboral más importante fue el crecimiento del peso de la ocupación en comercio y servicios... Todo el aumento en este sector se debió a la expansión del autoempleo [o cuentapropismo]... El autoempleo continuó luego expandiéndose" (Beccaria, 1980).

Del lado de la demanda de trabajo, "según Azpiazu (1987) parece significativa la absorción de empleo a través de los programas de promoción industrial" (Beccaria y Yoguel, 1988). "La política estabilizadora determinó reasignaciones de recursos humanos a favor de los sectores no comerciables de la economía urbana... Ante el nivel sostenido de la demanda agregada, durante el gobierno militar tuvieron más importancia y más persistencia los flujos entre sectores económicos que aquellos que pudieron afectar el tamaño de la fuerza de trabajo, porque existe interdependencia entre el trabajo asalariado y el trabajo por cuenta propia, y aún entre dichas categorías ocupacionales y la de los pequeños empleadores con barreras bajas a la entrada... Un asalariado representativo que hubiera sufrido una caída de 40% en su remuneración real, redujo su pérdida a 15% si pudo pasar al segmento no regulado del mercado laboral" (Diéguez y Gerchunoff, 1984).

7. ¿Y entonces?

Del presente capítulo surgen las siguientes reflexiones:

Política económica en la era supersónica. Ni la inflación ni las expectativas inflacionarias nacieron en Argentina en marzo de 1976, pero durante el Proceso aumentó de manera significativa la velocidad con la cual la población aprendió a absorber nueva información y actuar en consecuencia; y esto

(182) Como cada punto porcentual de modificación de la tasa de participación equivale a aproximadamente 2,5 puntos porcentuales de la tasa de desocupación, con la tasa de participación de 1975 la tasa de desocupación de 1980 hubiera sido *8,4%* y no el registrado 2,6%.

a su vez obligó a modificar de manera sustancial la forma y la velocidad con la cual se diseñó, se implementó y se ajustó a lo largo del tiempo la política económica.

El aprendizaje derivado del Rodrigazo o Sindicalisazo, como se conoce al shock ocurrido a mediados de 1975, quedó en la mente de las unidades económicas luego de que la Junta Militar desplazara al gobierno peronista. El cortoplacismo, la menor inercia, el cuentapropismo, etc., son manifestaciones de la imposibilidad de seguir llevando adelante la política económica suponiendo que como la población se despierta a las 8 de la mañana, lo que tiene que hacer el ministro de economía es sorprenderla legislando a partir de las 7.

La demanda por saber más y más rápido hizo que los economistas profesionales discutiéramos la realidad económica "en tiempo real", a través de los medios masivos de comunicación, contribuyendo a "lubricar" todavía más las decisiones.

Economía internacional, de sorpresa en sorpresa. Cuando todavía hoy, un par de décadas después, se recuerdan el segundo shock petrolero, los "petrodólares" y el astronómico aumento del precio de los metales, seguidos por el frenazo monetarista y de tasas de interés aplicado en Estados Unidos, es porque resultaron hechos extraordinarios, atípicos y por consiguiente en buena medida inesperados, que ocurren muy de tanto en tanto.

Durante esta parte del Proceso la economía argentina estuvo inevitablemente expuesta a un contexto internacional que se desarrolló en condiciones extremas, algunas favorables para el país, otras no, las cuales se modificaron de forma abrupta e inesperada. Y como tanto desde el punto de vista de las autoridades políticas y económicas, como desde el ángulo de los indicadores que analizan quienes colocan fondos, la de Argentina estaba entre las economías en vías de desarrollo más atractivas, aprovechamos en su totalidad la fase favorable del shock, y también nos impactó de manera plena la fase desfavorable.

Como ocurre siempre en estas circunstancias, a fines de la década de 1970 se planteó la discusión "burbuja versus cambios en las condiciones fundamentales de la economía". ¿Cómo se hace para que tanto el gobierno como los integrantes del sector privado, resistan la tentación de considerar como permanente una situación favorable que *puede* ser transitoria? La experiencia de Argentina, como la de casi todos los países a los cuales les pasó lo mismo, sugiere que esto será deseable pero resulta imposible.

Las "internas" militares y sus consecuencias. La figura de un único dictador, despótico frente a todo, que a su vez se inclina ante su ministro de economía como el genio que sale de la lámpara y se postra delante de quien la frotó, es una fantasía... Particularmente en el caso de esta etapa del Proceso.

Para evitar la concentración de poder que ocurrió con Juan Carlos Onganía al comienzo de la Revolución Argentina, el Proceso buscó deliberada-

mente la despersonalización, encima de lo cual 2 de los 3 miembros de la primera Junta Militar casi no se podían ver, y como si todo esto fuera poco, sin ninguna presión "externa" a las Fuerzas Armadas, la transición entre Videla y Viola se convirtió en un caso de libro de texto. Todo lo cual configuró una situación poco ideal para un ministro de economía civil que busca un interlocutor en el poder militar.

Tanto desde el punto de vista del gasto público como desde el ángulo de resistir las presiones regionales o sectoriales, el caso argentino no muestra una clara preferencia por los gobiernos militares en contra de los encabezados por políticos. Los interventores militares en las empresas del Estado y los sindicatos fueron con frecuencia defensores más fervorosos de sus respectivas "causas", que los administradores civiles o los dirigentes sindicales.

La transitoriedad del gobierno y la incredibilidad de ciertas reformas. Que los gobiernos militares no duran eternamente lo sabían, entre otros, los potenciales compradores de las empresas del Estado, y que la incongruencia entre las políticas monetaria, fiscal y cambiaria tampoco podía durar hasta el día del Juicio Final, lo sabían los argentinos que viajaron al exterior, acumularon dólares o simplemente resistieron complicaciones económicas y financieras en sus empresas.

Se necesitó un republicano (Nixon) para que Estados Unidos se abriera a China (comunista), se necesitó un presidente electo en las urnas, y encima peronista (Menem), para terminar con la inflación, que el Estado se desprendiera de las empresas del Estado, abriera la economía y la desregulara. El esquema institucional también importa.

Del voluntarismo a las reglas. La política económica de Martínez de Hoz mostró cómo un esquema que arranca con un fuerte componente voluntarista, se transforma con el tiempo en otro basado más en reglas y menos en discrecionalidad.

¡Qué fácil, desde una perspectiva marciana, es aconsejar entrar en el despacho del ministro de Economía portando un gigantesco lanzallamas, para implementar la política económica inspirado en "Sodoma y Gomorra"! ¿Por qué no lo hizo Martínez de Hoz, porque contra lo que se supone tuvo menos poder del necesario, o porque su personalidad le sugería ir de a poco? Dicho de otra forma: las "oportunidades", que según los expertos tienen los funcionarios cuando llegan al cargo; ¿realmente se desaprovechan, o en realidad no existen?

Desesperación y "chiche". La aplicación de la tablita cambiaria en Argentina a partir de 1979 provee material de estudio a quienes analizan la consistencia técnica entre las políticas monetaria, fiscal y cambiaria.

Junto a lo cual, y más importante desde el punto de vista de la política económica, la aplicación de una política antiinflacionaria basada en la tablita cambiaria debe ser estudiada desde el importantísimo ángulo de la forma en

la cual un equipo económico presionado para lograr un objetivo (eliminar, o al menos reducir la tasa de inflación), con condicionamientos (sin generar una recesión), consulta con verdadero interés a la profesión, y encuentra una herramienta que "se acaba de descubrir", y que se recauda con tal entusiasmo que las alertas aparecen con letra chica.

En otros términos: a finales de la década de 1970 la pregunta en Argentina no fue cómo es que no sabíamos que había que poner las políticas fiscal y monetaria en línea con la pauta cambiaria, sino cómo fue que funcionarios entrenados, instituciones internacionales y buena parte de la profesión, actuamos como si no supiéramos.

Inevitable apreciación del tipo de cambio. Más allá de los problemas de estimación, durante el Proceso el poder adquisitivo del dólar se redujo considerablemente o, lo que es lo mismo, el tipo de cambio se apreció en términos reales.

Pero si al comienzo del período estábamos saliendo de un escenario tipo Arca de Noé o Diluvio Universal, encima de lo cual la apertura de la economía comenzó por la reducción de los derechos de exportación, y además la liberalización financiera implicó ingreso neto de capitales; ¿cómo podría haberse evitado la apreciación del tipo de cambio real?

Las argumentaciones en favor de la sincronización de las políticas son válidas, el señalamiento de los peligros de sobreajuste del tipo de cambio durante la transición no faltan a la verdad, pero la corrección de ninguno de estos fenómenos hubiera impedido un hecho inevitable, que no es nada más que la respuesta a un proceso de normalización económica.

Cambios revolucionarios que perdudaron. Una modificación verdaderamente revolucionaria que quedó en pie, y que un cuarto de siglo después sigue estando en pie (¡a Dios gracias!) fue la *liberación de los alquileres*, dispuesta luego de más de 3 décadas y media de idas, vueltas y medias tintas en la materia. Otra fue la *liberación de las tasas de interés.*

. . .

Es entendible que los gobiernos elegidos por las urnas, luego de una intervención militar, revisen partes importantes de la política económica heredada. La novedad del Proceso es que buena parte del camino andado entre 1976 y 1981 fue desandado antes de que el poder fuera finalmente devuelto a las autoridades civiles, en diciembre de 1983, como se verá en el próximo capítulo.

SE TERMINO DE IMPRIMIR EN LA 1ª QUINCENA DE JULIO DE 2005
EN LOS TALLERES GRAFICOS DE "LA LEY" S. A. E. e I. - BERNARDINO RIVADAVIA 130
AVELLANEDA - PROVINCIA DE BUENOS AIRES - REPUBLICA ARGENTINA

ISBN 978-0-8708-6207-9